# نموذج ترخيص

أنا الطالب: حسين سليمان الجوشان أمنح الجامعة الأردنية و/أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و/أو استعمال و/أو استغلال و/أو ترجمة و/أو تصوير و/أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و/أو إلكترونية أو غير ذلك رسالة الماجستير/الدكتوراه المقدمة من قبلي وعنوانها:

الرقابة القضائية على قرارات الإحالة إلى الاستيداع
في ضوء قضاء محكمة العدل العليا
دراسة مقارنة

وذلك لغايات البحث العلمي و/أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و/أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: حسين سليمان الجوشان

التوقيع:

التاريخ: ٢٠١٣/٧/١٨

# الرقابة القضائية على قرارات الإحالة إلى الاستيداع

# في ضوء قضاء محكمة العدل العليا

## - دراسة مقارنة -

إعداد

حسين سليمان ضيف الله الحديثات

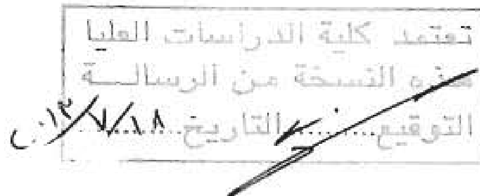
المشرف

الدكتور حمدي سليمان القبيلات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية




تموز 2013

**بسم الله الرحمن الرحيم**

﴿لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إِصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ وَاعْفُ عَنَّا وَاغْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا أَنْتَ مَوْلَانَا فَانْصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة: آية (286)

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هـذه الرسالـة بعنوان: "الرقابة القضائية على قرارات الإحالة إلى الاستيـداع في ضوء قضاء محكمة العدل العليا "دراسة مقارنة"".
وأجيزت بتاريخ ٢٠١٣/٧/٤.

الدكتور حمدي سليمان القبيلات.................................. مشـرفا..........................
أستاذ مشارك/ القانون الإداري.

الدكتور نوفان العجارمة.......................................... عضـوا..........................
أستاذ مشارك/ القانون الإداري.

الدكتور منصور العواملة.......................................... عضـوا..........................
أستاذ مشارك/ القانون الدستوري.

الأستاذ الدكتور سليمان بطارسة................................ عضـو خارجي................
أستاذ/ القانون الإداري/ جامعة اليرموك.

تعتمد كلية الدراسات العليا
هذه النسخة من الرسالـة
التوقيع........ التاريخ ١٨/٧/١٣م

# الإهداء

إلى والدي الذي تركني اليوم بأمر من الله ...........

ولكنه حتى وان تركني اليوم بحضوره وتواجده ...............

فهو بالتأكيد تركه خلفه عطائه الموسم باسمه

اسأل الله أن يشفيه.

إلى رمز الحنان والعطاء والدتي العزيزة

اسأل الله أن يمد بعمرها ويديم عليها الصحة والعافية.

إلى كل من يكن لي قطرة مودة ..................

لهم كل الشكر والتقدير والعرفان .

**الباحث**

**حسين الحديثات**

# الشكر والتقدير

الشكر لله سبحانه وتعالى .

تكاد كلمات الشكر لا توازي معروفك . . . إليك أستاذي (د. حمدي القبيلات) الشكر والامتنان كله . . . على ما منحتني من جواهر علمك وثمين وقتك وعظيم لطفك . . . معروفك لا ينسى وشكرك موصول لا ينقطع . . .

والشكر موصول لأعضاء لجنة المناقشة : معالي الدكتور نوفان العجارمة ،الدكتور منصور العواملة، الأستاذ الدكتور سليمان بطارسة ، على تفضلهم بمناقشة هذه الرسالة وإثرائها بآرائهم وتوصياتهم الكريمة . . .

# فهرس المحتويات

# الرقابة القضائية على قرارات الإحالة إلى الاستيداع في ضوء قضاء محكمة العدل العليا
## – دراسة مقارنة –

**إعداد**
**حسين سليمان ضيف الله الحديثات**

**المشرف**
**الدكتور حمدي سليمان القبيلات**

## الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع الرقابة القضائية على قرارات الإحالة إلى الاستيداع في ضوء قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، وقد اعتمدت على المنهج الوصفي التحليلي المقارن من خلال دراسة قرارات محكمة العدل العليا والقضاء الإداري المقارن والنصوص القانونية الناظمة للإحالة على الاستيداع في كل من الأردن ومصر وفرنسا.

ولتحقيق غايات الدراسة قام الباحث بدراسة النصوص القانونية لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 المتعلقة بالإحالة على الاستيداع اعتماداً على المنهج السالف الذكر مع الاستعانة بقرارات محكمة العدل العليا إضافة إلى القرارات الصادرة عن القضاء الإداري المقارن.

وتمت الدراسة في ثلاثة فصول ومقدمة، والتي تضمنت بطياتها رقابة القضاء الإداري على الأركان الخارجية والداخلية لقرارات الإحالة على الاستيداع، حيث تناولت كل ركن من هذه الأركان بشكل مستقل، وبينت الدراسة النظام القانوني للإحالة على الاستيداع من خلال التعريف بهذا الوضع الوظيفي وشروطه وأهدافه والطبيعة القانونية له واختلافه عن غيره من الأوضاع القانونية المشابهة.

وقد توصلت هذه الدراسة بعدد من النتائج من أهمهما: أن رقابة محكمة العدل العليا على الطلبات المقدمة من الموظفين المحالين على الاستيداع هي رقابة مشروعية، ومرت هذه الرقابة بمرحلتين، الأولى إلزام المشرع الإدارة ببيان الأسباب التي دعتها إلى إصدار قرار الإحالة على الاستيداع، والثانية عدم إلزام الإدارة ببيان الأسباب التي دعتها إلى إصدار هذا القرار.

ومن أهم التوصيات التي خرجت بها هذه الدراسة، ضرورة أن ينص المشرع الأردني على تسبيب القرار الإداري الصادر بالإحالة على الاستيداع، وتحديد حالات معينة موجبة للإحالة على الاستيداع.

## المقدمة

تعتبر الإحالة على الاستيداع وضع وظيفي يختلف باختلاف التشريع الذي ينظمه، والتي نص عليه نظام الخدمة المدنية الأردني (30) لسنة 2007 باعتباره إحدى الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام وقطع كل علاقة تربطه بالإدارة، ونصت تشريعات القضاء الإداري على إخضاع القرارات الإدارية القاضية بالإحالة على الاستيداع للرقابة القضائية، لحماية الموظف من تعسف الإدارة عندما تصدر قرارات تتصف بعدم المشروعية.

وبناء على ما سبق، سنقوم، ببيان الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على الاستيداع، بحيث يقوم بالبحث عن حقيقة هذه الرقابة على الأركان الخارجية المتمثلة بركن الاختصاص وركن الشكل والإجراء.

وكذلك ببيان الجهة المختصة بقرار الإحالة على الاستيداع وببيان عيب عدم الاختصاص بالقرار، والتعرف على موقف محكمة العدل العليا والقضاء الإداري المقارن من هذا العيب، وبيان الشكل والإجراء الذي يصدر بها قرار الإحالة وموقف القضاء الإداري من هذه الشكليات والإجراءات.

وستقوم الدراسة أيضاً ببيان الرقابة القضائية على الأركان الداخلية للقرار المتمثلة بركن المحل وركن الغاية وركن السبب، والوقوف على حيثيات عيب مخالفة القانون بقرار الإحالة على الاستيداع وموقف القضاء الإداري منه، والبحث عن الغاية من إصدار القرار وموقف القضاء الإداري من عيب الانحراف باستعمال السلطة، وكذلك موقف هذا القضاء من عيب انعدام السبب بقرار الإحالة.

وكذلك ستتطرق بالدراسة بالتعريف بالإحالة على الاستيداع وبيان شروطها والأهداف التي تسعى إليها الإدارة من إصدار قرار الإحالة على الاستيداع والأهداف التي يسعى إليها الموظف العام من الطلب الذي يتقدم به للإدارة لإصدار هذا القرار، وتحديد حالات الاستيداع وانتهاؤه، والكشف عن الآثار التي تترتب على الموظف نتيجة القرار، من حيث المسالة التأديبية والعمل لدى جهة حكومية وغير حكومية وترفيعه والزيادة السنوية.

وهناك أوضاع قانونية مشابهة للإحالة على الاستيداع كالاستقالة والإحالة على التقاعد والعزل من الوظيفة، ومن خلال هذه الأوضاع سوف تتطرق الدراسة لإجراء مقارنة بينها،

بحيث تبين هذه المقارنة أوجه الاختلاف لكل من الإحالة على الاستيداع والأوضاع محل المقارنة.

وأخيراً ستكون الدراسة، دراسة مقارنة بين رقابة القضاء الإداري الأردني والمصري والفرنسي من خلال الوقوف على الأحكام الصادرة بهذا الخصوص ومقارنتها، والتعرض للنصوص القانونية المنظمة لوضعية الإحالة على الاستيداع وتحليلها.

## مشكلة الدراسة

لم يلق موضوع الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على الاستيداع أي اهتمام من الباحثين، ونجد أيضاً بأن الفقه مر على وضعية الإحالة على الاستيداع بشكل عاجل، فلم يتوقف بين شروطها وأثارها على الإدارة والموظف العام.

وعند دراسة هذا الموضوع، لم نجد دراسة متخصصة تناولت هذا الموضوع بصورة مقارنة، ولم نجد دراسة أيضاً عقدت مقارنة بين الإحالة على الاستيداع والاستقالة والعزل من الوظيفة والإحالة على التقاعد لبيان الحدود الفاصلة بين هذه الأوضاع من حيث الاختلاف.

## أسئلة الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى بيان الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على الاستيداع في إطار مقارن بين أحكام محكمة العدل العليا والقضاء الإداري المصري والفرنسي، وذلك من خلال الإجابة على عدة تساؤلات رئيسية، تتمثل بالآتي:

1- ما هو المقصود بالإحالة على الاستيداع؟

2- ما هي شروط الإحالة على الاستيداع؟

3- ما موقف قضاء محكمة العدل العليا من الأركان الخارجية والداخلية لقرارات الإحالة على الاستيداع؟

4- ما موقف القضاء الإداري المقارن من الأركان الخارجية والداخلية لقرارات الإحالة على الاستيداع؟

## أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في ما يلي:

1- تعد الرقابة القضائية إحدى الصور والضمانات القانونية إلى وضعها المشرع لذوي المصلحة للطعن بقرارات الإحالة على الاستيداع المشوبة بعدم المشروعية التي تؤثر في مراكزهم القانونية والوظيفية، من خلال طلب إلغاء هذه القرارات بما ينسجم مع الأحكام القانونية السارية.

2- الوقوف على شروط الإحالة على الاستيداع وبيان أثارها وأهدافها.

3- معرفة الاتجاهات الفقهية الباحثة بالطبيعة القانونية للإحالة على الاستيداع والتي من خلالها يمكن التوصل إلى طبيعة هذه الوضعية في نظام الخدمة المدنية الأردني.

4- عدم وجود مؤلف أو دراسة كاملة متعمقة تتناول دراسة الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على الاستيداع في ضوء قضاء محكمة العدل العليا.

5- سد نقص المعرفة لدى من لهم علاقة بالوظيفة العامة من خلال توضيح آلية الرقابة على قرارات الإحالة على الاستيداع.

6- تفيد هذه الدراسة كل محامي وقاضي إداري وباحث قانوني وكل ذي مصلحة بما يتعلق برقابة القضاء الإداري على قرارات الإحالة على الاستيداع.

## أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى التعرف على طبيعة ومدى الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على الاستيداع في مجال الوظيفة العامة، والتعرف بشكل أكثر عمقاً على رقابة القضاء الإداري على الأركان الداخلية والخارجية لقرارات الإحالة على الاستيداع في ضوء قضاء محكمة العدل العليا الأردنية والقضائية الإداري في الدول المقارنة.

**الأساس النظري والعملي الذي تقوم عليه الدراسة**

الأساس العملي: البحث في الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري المتعلقة برقابة هذا القضاء على قرارات الإحالة على الاستيداع.

الأساس النظري: التطرق للتشريعات المتعلقة بالإحالة على الاستيداع خصوصاً نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 والمعمول به اعتباراً من تاريخ 2007/4/1 مقارنة مع بعض الدول الأخرى.

**الدراسات السابقة**

1- د. بشار جميل عبد الهادي، نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني (دراسة تحليلية وحلول مقترحة) مجلة الحقوق الكويتية، المجلد (25)، العدد الأول، لسنة 2001.

عالجت هذه الدراسة الاستيداع الوظيفي وأطرفه ومحله ومحوره القانوني والواقعي، وتختلف هذه الدراسة عن دراستي التي سوف أقوم بأعدادها بأنها تناولت الاستيداع بشكل عام وتوصلت إلى عدة مقترحات ومنها وضع تنظيم جديد لفكرة الاستيداع الوظيفي في الأردن بحيث يتدارك جميع عيوبه، وأما دراستي تناولت رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية القاضية بالإحالة على الاستيداع.

2- د. حمدي سليمان القبيلات، إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، 2002.

عالجت هذه الدراسة طرق انتهاء الخدمة العامة في نظام الخدمة المدنية الأردني في غير حالة التأديب، مقارنة بذلك القانون العراقي والمصري والفرنسي وهي: الاستقالة، التقاعد، الاستيداع، وفقدان الوظيفة وإلغاء الوظيفة، والتسريح، وفقدان الجنسية، وفقدان اللياقة الصحية، وبلوغ السن القانوني للتقاعد، وتختلف دراستي عن هذه الدراسة في أن دراستي تبحث في الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على الاستيداع في حين تناولت هذه الدراسة كافة حالات انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب ومن ضمنها الإحالة على الاستيداع.

3- عالية عبد القادر عساف، استيداع الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2004.

تختلف هذه الدراسة عن دراستي بأنها تناولت الاستيداع من جميع جوانبه من حيث الرقابة القضائية والإدارية، أما دراستي فهي تختص بالرقابة القضائية فقط على قرارات الإحالة على

الاستيداع والتي تبحث بالأركان الخارجية والداخلية لقرارات الاستيداع، أي أن هذه الدراسة جاءت موسعة بشكل كبير بحيث لم تبحث بصورة أعمق بالرقابة القضائية على هذه القرارات.

## منهج الدراسة

اعتمدت الدراسة منهج وصفي تحليلي مقارن:

وصفي: عرض الأحكام القضائية المتعلقة بقرارات الإحالة على الاستيداع، وكذلك عرض النصوص القانونية المنظمة لموضوع الدراسة.

تحليلي: اعتمدت على تحليل الأحكام القضائية والنصوص القانونية المتعلقة بالدراسة.

مقارن: اعتمدت على المقارنة بين التشريعات الوظيفية الأردنية وبعض القوانين الأخرى المنظمة لوضعية الإحالة على الاستيداع إضافة إلى التطبيق العملي المتمثل في أحكام القضاء الإداري.

## خطة الدراسة

**المقدمة**

**الفصل الأول: النظام القانوني للإحالة على الاستيداع**

المبحث الأول: ماهية الإحالة على الاستيداع

المبحث الثاني: أثار وطبيعة الإحالة على الاستيداع

**الفصل الثاني: الرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار الإحالة على الاستيداع**

المبحث الأول : الرقابة القضائية على ركن الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع.

**الفصل الثالث: الرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار الإحالة على الاستيداع**

المبحث الأول: الرقابة القضائية على ركن المحل بقرار الإحالة على الاستيداع.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على ركن الغاية بقرار الإحالة على الاستيداع.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على ركن السبب بقرار الإحالة على الاستيداع.

**الخاتمة**

**النتائج**

**التوصيات**

# الفصل الأول

## النظام القانوني للإحالة على الاستيداع

يعد الاستيداع إحدى حالات انقطاع العلاقة الوظيفية، لهذا نصت تشريعات الوظيفية العامة في بعض الدول على الاستيداع، واعتبرته من ضمن حالات انتهاء خدمة الموظف العام، من هذه التشريعات نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة (1982) الذي يعد أول نظام ينص على الإحالة على الاستيداع في الأردن، وتلاه أنظمة متعاقبة وصولاً إلى نظام الخدمة المدنية الحالي رقم ( 30 ) لسنة( 2007 ) وتعديلاته، وتضمن هذا الأخير حالات انتهاء خدمة الموظف العام التي منها الإحالة على الاستيداع، بحيث جعل من هذه الحالة البداية لانقطاع العلاقة الوظيفية التي تربط بين الموظف والإدارة، ولهذا حتى يتضح لنا معالم الإحالة على الاستيداع من حيث ماهيته وطبيعته، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

**المبحث الأول : ماهية الإحالة على الاستيداع.**

**المبحث الثاني: آثار وطبيعة الإحالة على الاستيداع.**

## المبحث الأول

## ماهية الإحالة على الاستيداع

لم تعرف التشريعات الإحالة على الاستيداع ، ومن ضمنها نظام الخدمة المدنية الأردني، ولكنه حدد بشكل ضمني شروطه، لهذا لابد من معرفة تعريف الاستيداع وتحديد شروطه وأهدافه من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: تعريف الإحالة على الاستيداع.

المطلب الثاني: شروط الإحالة على الاستيداع وأهدافه .

المطلب الثالث : حالات الإحالة على الاستيداع وانتهاؤه .

## المطلب الأول

## تعريف الإحالة على الاستيداع

يعرف الاستيداع باللغة[1] أنه " من ودع ، يدع ، ودعاً صار إلى الدعة والسكون، ووداع فلان الشيء: تركه، وأودع الفرس ونحوه : أراحه وصيره إلى الدعة والسكون، والتودع: ترك النفس عن المجاهدة، وفلان مبتدع ومتدع وفي دعه: إذا كان في خفض عيش، وأصله الترك أي لعيش ترك السعي لطلب معايشه لعناء، والاستيداع: إعفاء الجندي أو الموظف من العمل قبل سن المعاش، يقال: أحيل الضابط على الاستيداع.

أما فقه القانون الإداري عرفه بأنه " حالة وسط بين الخدمة الكاملة، وبين الفصل ، إذ يبتعد الموظف المحال على الاستيداع عن عمله كلياً لمدة محدودة، ثم يتقرر مصيره بصورة باتة في نهاية المدة"[2].

وعرف الاستيداع بأنه " وضعاً من أوضاع الوظيفة العامة، أوجده المشرع ونظمه، وأعطاه استقلاليته وكيانه وحدوده وأهميته وأهدافه وأثاره القانونية، تحقيقاً لانسياب العملية الإدارية في

---

[1] ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم ( 1991 ) ، لسان العرب، دار صادر ، بيروت، ج 8، ص380 .

[2] الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 335.

الدولة بكفاءة وفاعلية، وسعياً وراء المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، ووصولاً إلى تنفيذ سياستها العامة وأهدافها الكبرى في شأن الوظيفة العامة والموظف العام"[1].

ومن التعريفات أيضاً بأنه " مجرد وضعية من وضعيات الموظف العام وقد يكون إنهاء للرابطة الوظيفية ".[2]

وعرف بأنه " لا يعد إحالة على التقاعد لا إجازة ولا عقوبة تأديبية وإنما هو وضع وظيفي خاص يهدف إلى إنهاء خدمة الموظف العام ".[3]

أما التعريف القضائي فقد عرفته محكمة العدل العليا بأنه " طريق استثنائي للتقاعد المبكر وضعه المشرع للتخلص من الموظف المتقاعس الذي قل إنتاجه وعطاؤه أو الذي لا يستطيع القيام بواجباته الوظيفية على أكمل وجه".[4]

وكذلك عرفته الجمعية العمومية للقسم الاستشاري بمجلس الدولة المصري في تاريخ (27 ديسمبر سنة 1961 )، وقالت إنه وضع وظيفي من نوع خاص تستمر به العلاقة القائمة بين الموظف المحال للاستيداع والإدارة طيلة فترة الاستيداع[5].

أما التعريف التشريعي فقد عرفته المادة ( 44 ) من الأمر الفرنسي رقم(244) لسنة1959 الخاص بنظام الموظفين بأنه وضع الموظف الذي يوضع خارج إدارته أو مصلحته الأصلية، ويكف في هذا الوضع عن الإفادة بحقه في الترقية والمعاش، وكذلك حدد هذا القانون مدة معينة يعود بعدها الموظف المحال على الاستيداع إلى مباشرة اختصاصاته الوظيفية[6].

وعالج القانون المصري لأول مرة الإحالة على الاستيداع سنة 1959، بحيث كان منصوصاً عليه في القوانين العسكرية الخاصة برجال القوات المسلحة والشرطة، وأخر قانون مصري نص على الإحالة على الاستيداع هو القانون رقم ( 58 ) لسنة 1971، وفقاً لهذا القانون

---

(1) عبد الهادي، بشار، نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة الأردني، دراسة تحليلية وحلول مقترحة، مجلة الحقوق، المجلد (25) العدد الأول، 2001، ص 281.

(2) القبيلات، حمدي، انقضاء الرابطة الوظيفية في غيرها حالة التأديب، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، 2003، ص 65.

(3) عساف، عالية، استيداع الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، 2004، ص 67.

(4) قرار رقم 2002/ 180 فصل بتاريخ 2002 / 10/ 2 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 553 ) من العدد ( 4) من مجلة نقابة المحامين لسنة ( 3003 )

(5) أبو العينين ، محمد ماهر ، أحكام وفتاوي مجلس الدولة ، الكتاب الثاني ، 1999 ، ص729.

(6) سلامة، وهيب عياد، الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء، دراسة مقارنة، مكتبة الأنجلو المصرية، بدون سنة، ص172.

يبقى الموظف المستودع خاضعاً للجهة الإدارية ويحتفظ بكافة حقوقه وعليها إعادته إلى وظيفته بعد انتهاء مدة استيداعه[1].

ونص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ( 30 ) لسنة 2007 على الاستيداع واعتبر من ضمن حالات انتهاء خدمة الموظف العام، بالتالي عند إحالة الموظف على الاستيداع لا يعود إلى وظيفته بعد انتهاء مدة الاستيداع، نظراً لأن الإحالة على الاستيداع بحكم الإحالة على التقاعد، هذا ما أكده القرار الصادر عن الديون الخاص بتفسير القوانين بأن الإحالة على الاستيداع شأنها شأن التقاعد، من حيث انقطاع العلاقة الوظيفية، وكذلك لا يكون للمستودع أية حقوق وظيفية باستثناء ما منصوص عليه بوضعية الاستيداع، كما لا يترتب عليه أية واجبات وظيفية، بالتالي يقتضي تطبيق ذات الآثار والقواعد على حالتي الاستيداع والتقاعد.[2]

ويرى الباحث على ضوء ما سبق بأنه يمكن تعريف الإحالة على الاستيداع بأنها وضع وظيفي يختلف باختلاف التشريع الذي ينظمه، قد يكون لإنهاء الحياة الوظيفية للموظف العام بشكل نهائي، وقد يكون لإنهاء خدمة الموظف لمدة محدودة يتوقف أثناءه عن العمل في الجهة التي يعمل لديها دون أن تنقطع صلته بها بصفة نهائية.

## المطلب الثاني
## شروط الإحالة على الاستيداع وأهدافها

يقصد بالشروط اللازم توافرها في وضعية الإحالة على الاستيداع تلك الشروط التي يجب توافرها حتى يكون الاستيداع صحيحاً وقانونياً، وطالما أن دراستنا تنصب بشكل أساسي على نظام الخدمة المدينة الأردني رقم (30) لسنة (2007 ) فإن الأمر يقتضي منا الوقوف عند الشروط التي وضعها هذا النظام، والقوانين المقارنة .

---

[1] القبيلات، حمدي، مرجع السابق، ص 66.

[2] القرار الصادر عن الديون الخاص بتفسير القوانين رقم (3 ) لسنة 1993، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ( 3907 ) تاريخ 1993/7/1، ص 283.

## الفرع الأول

## شروط الإحالة على الاستيداع

**أولاً : مدة الاستيداع.**

تماشياً مع غاية المشرع في سير المرفق العام بانتظام واطراد، فإن نظام الخدمة المدنية يفرض على الإدارة لكي تصدر قراراً بإحالة أي موظف على الاستيداع، بأن تكون مدة الاستيداع معلومة، وهذه المدة حددها نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (175/ أ / 1) التي تنص على أنه " لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إحالة الموظف الدائم على الاستيداع إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات، وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكمال المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته على الاستيداع"

يتضح لنا من هذا النص أن المشرع ترك للإدارة سلطة تقديرية بإحالة الموظف على الاستيداع، عندما نص على أن لا تتجاوز مدة الاستيداع عن خمس سنوات، أي يكون للإدارة الحرية بالإحالة على الاستيداع إذا لم يبق للموظف لاستحقاقه راتبه التقاعدي إلا خمس سنوات، ولكن يجب أن تكون هذه الحرية متفقة مع المشروعية وهدفها المصلحة العامة، لاختيار التصرف الملائم بحرية.[1]

وبنفس الوقت قيد المشرع الإدارة عندما نص على أن لا تتجاوز مدة الاستيداع عن خمس سنوات، بهذا النص لا يجوز للإدارة إبقاء الموظف في وضعية الاستيداع أكثر من خمس سنوات ولا كان تصرفها مخالف للنص.

تأكيداً على ما سبق قضت محكمة العدل العليا " أن سلطة مجلس الوزراء في إحالة أي موظف على الاستيداع ... هي سلطة تقديرية، لا يحدها إلا وجوب حسن استعمالها وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام ...."[2]

وقضت أيضاً " أن صلاحية مجلس الوزراء التقديرية بإحالة أي موظف على الاستيداع .... إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة .... " [3]

---

[1] القبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، 2011، ص 47.

[2] قرار رقم 2004/ 527 فصل بتاريخ 2004/ 1/ 8 ( هيئة عادية ) منشورة على الصفحة ( 687 ) من العدد 4 من مجلة نقابة المحامين لسنة ( 2005 )

[3] قرار رقم 2002/ 180 فصل بتاريخ 2002/ 10/ 2 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 553 ) من العدد ( 4) من مجلة نقابة المحامين لسنة ( 2003).

وقد ميز نظام الخدمة المدنية الأردني ما بين الموظف الدائم والموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات من حيث مدة الاستيداع لكل منهم بنص المادة ( 175/ و/ 1 ) بحيث نصت على ما يلي " على الرغم مما ورد في الفقرة ( أ ) من هذه المادة يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إحالة الموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات على الاستيداع إذا تضمن العقد شرطاً يخضع جزءاً من راتبه الأساسي للتقاعد وكانت المدة المتبقية لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا تتجاوز سنتين ... "

ومن خلال استقراء المادة ( 175 ) يثور التساؤل لماذا هذه التفرقة بين الموظف الدائم والموظف المعين بموجب عقد شامل لجميع العلاوات من حيث مدة استيداعهم ؟ ولماذا أيضاً لم يجز المشرع للموظف المعين بعقد شامل طلب الإحالة على الاستيداع أسوة بالموظف الدائم؟ أن طبيعة العقد الشامل المعين بموجبه الموظف لا تقتضي تطبيق نظام الإحالة على الاستيداع وغالباً من يتم تعيينه يكون من ذوي الخبرة والمؤهلات العالية التي تستفيد منها الإدارة، لتحقيق هدفها الأسمى وهو سير المرفق العام بانتظام واطراد، وكذلك تكون مدة العقد الشامل قصيرة بالعادة.

ووضع المشرع الفرنسي مدة قانونية متغيرة للإحالة على الاستيداع، حيث يكون للإدارة الصلاحية بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع لكل المدة أو لجزء منها. ومدة الاستيداع سنة واحدة عند إصدار القرار للمصلحة العامة، ويجوز تجديدها مرتين ولمدة مماثلة، أما إذا كانت الإحالة قد تقررت لأسباب شخصية تعود للموظف لا يجوز أن تزيد مدتها على سنة واحدة ولا تجدد إلا مرة واحدة لمدة مماثلة، وتكون المدة سنتين إذا منحت للزوجة الموظفة ويجوز تجديدها بحد أقصى عشر سنوات من أجل مرافقة الزوج في إقامة تبعد عن مقر عملها.[1]

أما القانون المصري رقم (58) لسنة 1971 نص بالمادة ( 68 ) على أن تكون الإحالة على الاستيداع لمدة أقصاها سنتان، يجوز خفض هذه المدة بحد أدنى لا يتجاوز ثلاثة أشهر، وكذلك لا يجوز تمديد مدة الاستيداع بعد انتهاء السنتين لفترة أخرى[2] بينما القانون السوري حدد هذه المدة أقصاها سنة واحدة قابلة للتجديد حتى خمس سنوات.

---

(1) سلامة ، وهيب، المرجع السابق، ص 178

(2) الطماوي، سليمان القضاء الإداري، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، 1987، ص 372.

**ثانياً : الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع .**

حددت التشريعات الجهة التي تصدر قرار الإحالة على الاستيداع، وغالباً ما تكون هذه الجهة عليا مثل مجلس الوزراء أو الوزير أو معاون الوزير، نظراً لحساسية وخطورة قرار الاستيداع لكونه يمس المصلحة العامة والحياة الوظيفية والاجتماعية للموظف العام.

وتأكيداً على ما سبق تنص المادة ( 175/ أ / 1 ) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه " لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إحالة الموظف على الاستيداع ... "

ومن خلال هذه المادة يتضح لنا اشتراطها لصدور قرار الإحالة على الاستيداع صحيحاً ومنتجاً لإثارة القانونية، بأن يصدر من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير.

وكذلك نص القانون السوري لسنة ( 1985 ) على الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع، والذي جعل الإحالة بحسب مرتبة الموظف فقد يكون من مجلس الوزراء، وقد يكون من الوزير المختص أو من السلطة الإدارية التي تمارس حق التعيين مثل معاون الوزير أو المحافظ.

لكل ما تقدم، أن صاحب الاختصاص والصلاحية في النظام الأردني لإصدار قرار الإحالة على الاستيداع هو مجلس الوزراء[1] بناءً على تنسيب الوزير المختص، والتنسيب يعتبر أيضاً شرطاً أساسياً لصحة القرار بالإحالة، بحيث إذا كان التنسيب صحيحاً يصح الإجراء الذي بعده، أما في حالة عدم وجود تنسيب من الوزير المختص وصدر قرار بالإحالة على الاستيداع برغم من ذلك يجعل من القرار قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الاداري ، نظراً لعدم مراعاة الإدارة الإجراءات التي رسمها المشرع، هذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها لمجلس الوزراء إحالة أي موظف على الاستيداع بناءً على تنسيب الوزير، وأن عدم التنسيب يعيب قرار مجلس الوزراء لأن ما بني على الباطل باطل[2].

-اعتماداً على ماتقدم – يعتبر التنسيب إجراء تمهيدياً وضرورياً وإلزامياً لإصدار قرار بالإحالة على الاستيداع، ولذلك يجب أن يكون التنسيب مكتوباً وصريحاً من أجل الإثبات القانوني.[3]

---

(1) انظر للمادة (175/أ) من نظام الخدمة المدنية.
(2) قرار رقم 1994/ 308، منشور على الصفحة ( 676) ، من العدد ( 5) من مجلة نقابة المحامين لسنة (1996)
(3) عبد الهادي، بشار، نظرات حول الاستيداع الوظيفي، المرجع السابق، ص 251.

وبما أن التنسيب إجراء تمهيدي وإلزامي، يرى الباحث أنه يجب النص على تسبيب التنسيب، نظراً لأن التنسيب يبنى عليه قرار مجلس الوزراء بالإحالة على الاستيداع، الذي يملك هذا الأخير الصلاحية التقديرية بالإحالة من عدمها، وبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الأردني يتبين لنا أنه لم يشترط على مجلس الوزراء تسبيب قرار الإحالة ولا على الوزير تسبيب التنسيب، لهذا ندعو المشرع النص على تسبيب قرار الإحالة وتسبيب التنسيب، لكي يتمكن القضاء الإداري بالرقابة على الأسباب التي دفعت الإدارة لإصدار هذا القرار ، ولكون التسبيب يعد من الضمانات التي تحمي حقوق وحريات الأفراد ويحمل الإدارة على التأني والتروي قبل إصدار أي قرار[1].

اذ يختلف التسبيب عن السبب ، بحيث يعد السبب ركن من أركان القرار الاداري ويمارس القضاء الإداري الرقابة عليه دون النص عليه في القانون، كونه يعد وجه من أوجه الغاء القرارات الادارية ،وأن لكل قرار اداري سبب أو أسباب تتمثل في العناصر الواقعية والقانونية التي كانت الأساس لإصداره. ويعرف السبب بأنه " التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه "[2] .

بينما لا يعد التسبيب ركن من أركان القرار الاداري ، إذ لا يمارس القضاء الاداري الرقابة عليه إلا أذا نص عليه القانون ،أي أن المبدأ العام عدم التزام الادارة بتسبيب قراراتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك (لا تسبيب بلا نص).

فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه " يجب التفرقة بين تسبيب القرار الاداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره ، فالتسبيب لا يكون لازماً إلا حيث يوجبه القانون ، أما السبب فيجب أن يكون صحيحاً سواء أكان التسبيب لازماً أم غير لازم[3] " وقضت أيضاً " تعتبر الادارة غير ملزمة بتسبيب قرارها، إلا أذا أوجب النظام أو القانون ذلك عليها ، إلا أن القرار الاداري سواء أكان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره في

---

(1) شطناوي، علي خطار، دراسات في القرار الاداري ، مطبعة الجامعة الاردنية ، 1998، ص 304.
(2) المرجع السابق ، ص 402 .
(3) قرار رقم 4/1985 (هيئة عادية ) منشور على الصفحة (829) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1985.

الواقع والقانون ، ويعتبر ذلك من اركانــه باعتبــار أن القــرار الاداري تصــرف قــانوني ، ولا يقوم أي تصرف بغير سببه "[1].

- ولكل ما تقدم – أن الادارة ملزمة بتسبيب قرارها بالإحالــة علــى الاســتيداع فــي حــال النص على ذلك ،وبما أن نظام الخدمة المدنية لــم يــنص علــى ذلــك ، كيــف يســتطيع القضاء الاداري الرقابة على الأسباب التي دفعــت الإدارة إلــى إصــدار قــرار الاحالــة على الاستيداع كون سبب القرار يعرف من خلال التسبيب ،هــذا يعــود بنــا علــى مــا اقترحناه بوجوب النص على تسبيب قــرار الاحالــة علــى الاســتيداع والتنســيب حتــى يتمكن القضاء الاداري من الرقابة على مشروعية قرارات الإحالة على الاستيداع .

وفي ما يتعلق بالجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع بموظفي أمانة عمان الكبرى فهي مجلس الأمانة بناءً على تنسيب أمين عمان الكبرى ،هذا ما نصــت عليــه المــادة (26/ج ) من نظام موظفي أمانة عمان الكبرى رقم (114) لسنة 2006 ، وصاحب الصــلاحية والاختصاص بإحالة القضاة على الاستيداع هو المجلس القضائي، وهذا ما أكدته المادة (16) من قانون استقلال القضاء رقم ( 15 ) لسنة 2001.

أما في القوانين المقارنة ، فإن الجهة صاحبة الاختصاص بالقانون الفرنسي بإصدار قــرار الإحالة على الاستيداع تكون للوزير المختص، باستثناء حالة السماح للموظف بممارسة نشاط في مشروع خاص به يكون الاختصاص بقرار مشترك من رئيس الوزراء والوزير المختص، بينما في القانون المصري يكون الاختصاص لرئيس الجمهورية، وتكفلت المــادة (77) مــن قــانون الموظفين الأساسي السوري بتحديد جهة الاختصاص وجعلت هذه الجهة حسب مرتبة ودرجــة الموظف.

**ثالثاً : تسوية الأوضاع المالية .**

من المقتضيات والشروط الموضوعية التي نص عليها نظام الخدمة المدنية الأردني والتي يتعين مراعاتها لضمان صحة قرار الإحالة الاستيداع، أن يتم تسوية الأوضاع المالية للموظف. إذا من المسلم به في معظم التشريعات أنه لا يجوز معاملة كافة ألأوضاع المالية للاستيداع على نهج واحد، ودرجت على وضع تفرقة بين الاستيداع الذي يــتم بنــاءً علــى طلــب الموظــف والاستيداع الذي يصدر من دون طلب الموظف.

---

([1]) قرار رقم 20/2002 فصل بتاريخ 26/6/2002 (هيئة خماسية) منشورات مركز عدالة.

وتأكيداً على ما سبق نصت المادة ( 175 ) بالفقرتين ( د، ه ) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه التفرقة بقولها بالفقرة ( د ) " إذا أحيل الموظف على الاستيداع دون طلبه فيتقاضى خلال مدة الاستيداع نصف راتبه الأساسي مع نصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوات العائلية، أما العلاوات الأخرى فلا يستحق أي شيء منها ويتم اقتطاع العائدات التقاعدية عن الراتب الأساسي للموظف قبل إحالته على الاستيداع "

وبالفقرة ( هـ ) " إذا أحيل الموظف على الاستيداع بناء على طلبه فإنه لا يتقاضى أي راتب أو علاوات خلال مدة الاستيداع ويتوجب عليه دفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع. "

لكل ما تقدم – ميز المشرع الأردني بين الموظفين بحيث أعطى راتب من لم يقدم طلب لاستيداعه ولم يعط من يقدم طلب، وبالتالي يثور التساؤل لماذا هذه التفرقة بين الموظفين؟ وباعتقادنا المتواضع لهذه التفرقة من قبل المشرع بإعطاء الموظف المحال على الاستيداع راتب كتعويض له عن استيداعه بشكل مفاجئ دون علمه، بالتالي تعامل المشرع مع حالة الاستيداع دون طلب بوضع غير متعارف عليه لدى الفقه القانوني الإداري وبخلاف القاعدة الفقهية (الأجر مقابل العمل ) .

وتختلف الأوضاع المالية بالإحالة على الاستيداع في التشريعات المقارنة عن التشريع الأردني، إذ نص نظام الخدمة المدنية الأردني على أوضاع مالية كما ذكرنا سابقاً تختلف عن ما هو منصوص عليه في القانون الفرنسي والمصري، إذ يفقد الموظف المستودع راتبه والإعانة العائلية في القانون الفرنسي، في حين منحه القانون المصري كامل راتبه لمدة ثلاثة شهور ونصف الراتب لباقي المدة.

**رابعاً : موعد صدور قرار الإحالة على الاستيداع**

ليس للإدارة إصدار قرار الاستيداع في أي وقت، بحيث يجعل منها سيف مسلط على الموظف، لهذا حددت التشريعات الوقت الذي من الممكن للإدارة إصدار قرار الاستيداع خلاله، بحيث جعلت الإدارة مقيدة بالوقت لإصدار مثل هذا القرار.

– تأكيدا على ما سبق – نصت المادة ( 75/ أ /1 ) من نظام الخدمة المدنية الأردني بشكل ضمني على ما يلي " لمجلس الوزراء ...إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا تتجاوز خمس سنوات، وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ صدور قرار إحالته على الاستيداع "

وأشارت هذه الفقرة بشكل ضمني إلى قانون التقاعد المدني الذي بدوره يحدد وقت استحقاق الموظف راتب التقاعد المدني، وبالرجوع لقانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته الذي يحدد إمكانية الإحالة على التقاعد واستحقاق الموظف راتبه التقاعدي بالمادة ( 15 ) أنه " أ. لمجلس الوزراء أن يقرر إحالة أي موظف على التقاعد إذا أكمل عشرين سنة والموظفة أن أكملت خمس عشرة سنة خدمة مقبولة لتقاعد " بالفقرة ( ب ) " 1. تزاد المدة المقررة بجواز إحالة الموظف أو الموظفة على التقاعد بواقع ستة أشهر سنوياً ولمدة عشر سنوات .... إلى أن تصبح المدة خمساً وعشرين سنة للموظف وعشرين سنة للموظفة.

ومن خلال هذه المادة تكون المدة المقبولة للتقاعد خمس وعشرين سنة للموظف وعشرين للموظفة، بالتالي ألزمت هذه المادة مجلس الوزراء بعدم إحالة أي موظف على الاستيداع إلا بعد فترة زمنية حددها بعشرين سنة للموظف وخمس عشر للموظفة، وفي حال أصدر مجلس الوزراء قراراً بخلاف هذه المواعيد المقبولة للإحالة على الاستيداع يكون قراره عرضة للإلغاء، نظراً لأنه يشوبه ويعتريه عيب مخالفة القانون والنظام.

إن طبيعة الإحالة على الاستيداع في الأردن تختلف عن ما جاء في القانون الفرنسي والمصري، إذ أنها في الأردن بحكم الإحالة على التقاعد.

وبينما في التشريعات المقارنة تكون أشبه بالإجازة كون الموظف بعد انتهاء مدة الاستيداع يرجع إلى وظيفته، لذا فإن موعد صدور قرار الإحالة على الاستيداع غير مقيد بفترة زمنية معينة في هذه التشريعات ، على خلاف الوضع السائد في الأردن ، بحيث لا يمكن صدور القرار إلا إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاق الموظف راتب تقاعدي لا تتجاوز خمسة سنوات .

## الفرع الثاني

## أهداف الإحالة على الاستيداع

نظمت التشريعات الإحالة على الاستيداع، وأعطت للإدارة صلاحية تقديرية بإصدار قرار إحالة الموظف على الاستيداع سواء كانت الإحالة بمبادرة من الموظف، لتحقيق جملة من الأهداف لكل من الإدارة والموظف العام، لهذا سوف نبين هذه الأهداف كالتالي:

**أولاً: أهداف إدارية**

تلجأ الإدارة بين فترة وأخرى إلى إعادة النظر بالجهاز الإداري والموظفين، من خلال ما يعرف بالهيكلة الإدارية، لتحسين أداء المرفق العام والخدمة التي تقدمها والمحافظة عليه والتزام

بسيره بانتظام واطراد، وتلجأ الإدارة إلى الاستيداع من ضمن خطتها بالهيكلة، لما يحققه من مزايا للإدارة للتخلص من الموظف المتقاعس الذي قل إنتاجه وعطاؤه وتطهير أجهزتها ممن يعيقها عن أداء مهامها[1]

وقضت محكمة العدل العليا أنه إذا توافرت في الموظف بعض الحالات كالعجز عن القيام بأعبائه الوظيفية لأسباب صحية، أو عدم استمراره بالتمتع بالكفاءة اللازمة للاستمرار بالنهوض بعمله، يحتم من الإدارة إحالته على الاستيداع.[2]

وقد تهدف الإدارة من الاستيداع إلى وضع الموظف فترة معينة بحيث يجوز لها إعادته إلى وظيفته أو وظيفة تتناسب مع قدراته وكفاءته واختصاصه، والسبب يعود لكي تتمكن الإدارة من الاحتفاظ ببعض الموظفين الذين يتمتعون بمهارات ومؤهلات عالية تستفيد منها لتحقيق أهدافها العامة[3] .

ويحقق نظام الاستيداع أهدافاً إيجابية للموظف العام يسعى لها من خلال تقديم طلب إلى الإدارة لاستيداعه، حيث أن وجوده في الوظيفة العامة يعيق وصوله إلى الأهداف التي ينوي الحصول عليها، ومنها على سبيل المثال، سعيه إلى مرافقة زوجه في الانتقال إلى دولة أخرى خارج حدود دولتهم، لذا يكون الاستيداع الطريق الوحيد الذي يضمن للموظف عدم ترك عمله الذي يشكل مصدر رزقه، مما يجد نفسه بعد فترة قد حصل على راتب تقاعدي، ويشكل الاستيداع أيضاً اطمئناناً نفسياً من خلال وجوده بالحياة الوظيفية، ولكل ذلك ينعكس بصورة إيجابية على الموظف ويجعل منه موظفاً مبدعاً ومخلصاً لعمله، طالما أن وجود نظام الاستيداع يجعله بمأمن عن ترك عمله بعد فترة طويلة من الخدمة في الوظيفة العامة.

**ثانياً: أهداف اجتماعية**

إن معدلات البطالة وصلت إلى مستويات عالية في بعض الدول، بسبب قلة فرص العمل المتاحة، مما يحتم على الدول بإيجاد أساليب لتخفيف من مستويات البطالة لتؤمن فرص عمل للطاقات المؤهلة ليستفاد منها. إذا بلغت نسبة البطالة في الأردن بربع الثالث من عام 2012 / 13.1% وهذه النسبة عالية جداً لها انعكاسات خطيرة على المجتمع، لذلك أوجد المشرع الأردني نظام الاستيداع ليكون واحداً من الأساليب التي تخفف البطالة، ومن خلال إحالة الموظفين على

---

(1) القبيلات، حمدي ، المرجع السابق، ص 68.

(2) قرار رقم 1998/ 6 فصل بتاريخ 7/6/1998 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة.

(3) عبد الهادي، بشار، المرجع السابق، ص 232.

الاستيداع الذين قل إنتاجهم وحققوا شرط المدة في الخدمة، لكي تعين الإدارة بدلاً منهم موظفين يتمتعون بكفاءات ومؤهلات عالية.

**ثالثاً: أهداف اقتصادية**

نظام الاستيداع يساعد موازنات الدول على توفير رواتب ومخصصات وعلاوات الموظفين المحالين إليه، لما تعانيه هذه الدول من مشكلة ارتفاع معدلات الإنفاق العام، ونسبة كبيرة من الإنفاق تذهب لمخصصات رواتب للموظفين. وقد اتجهت معظم الدول إلى إحالة القطاع الخاص محل القطاع العام وفق ما يسمى بالخصخصة، وعندما لا تستطيع الإدارة إنهاء خدمات الموظفين لمجرد الخصخصة، لذا أوجد المشرع الأردني الاستيداع لتلجأ إليه الإدارة للتخلص من الموظفين الذين بلغت خدماتهم المقبولة للتقاعد حداً معيناً إلا أنها لم تصل الحد المقبول لإحالتهم على التقاعد.[1]

## المطلب الثالث

## حالات الاستيداع وانتهاؤه

يصدر قرار الإحالة على الاستيداع بناءً على مقتضيات المصلحة العامة وبدون طلب من الموظف، أو بمبادرة من الموظف العام، وسنحدد هذه الحالات في الفرع الأول، ثم نتعرض لانتهاء وضعية الاستيداع في الفرع الثاني.

### الفرع الأول

### حالات الإحالة على الاستيداع

أولاً – الإحالة على الاستيداع لمقتضيات المصلحة العامة:

تكون الإحالة على الاستيداع بمبادرة من الإدارة وللمصلحة العامة وفقاً لأحكام المادة (68) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم ( 58 ) لسنة 1971 إذ نصت على " يجوز إحالة العامل إلى الاستيداع لمدة أقصاها سنتان لأسباب تتعلق بالصالح العام، ويصدر قرار الإحالة وتحديد مدته بقرار من رئيس الجمهورية، ويستحق العامل المحال إلى الاستيداع أجره الأساسي.... "

أما المشرع الفرنسي فقد أخذ بهذه الحالة، وسميت ( الحالة التلقائية ) بقانون العاملين في حالتين، عند يكون الموظف قد حصل خلال مدة اثني عشر شهراً متعاقبة على إجازات مرضية

---

[1] القبيلات، حمدي ، المرجع السابق، ص 70.

مدتها الإجمالية ستة أشهر، أو عندما يكون قد حصل على إجازة طويلة المدة ولم يستطع استئناف العمل عند انتهاء إجازته الأخيرة.[1]

وأخذ نظام الخدمة المدنية بالمادة ( 175 ) بالإحالة على الاستيداع لمقتضيات المصلحة العامة ومبادرة من الإدارة، بحيث إذا بلغت خدمة الموظف لغايات التقاعد عشرين سنة والموظفة خمس عشرة سنة يجوز لمجلس الوزراء بممارسة صلاحيته التقديرية بإحالة الموظف على الاستيداع.

ثانياً: الإحالة على الاستيداع بناءً على طلب الموظف العام:

أخذ المشرع المصري بالإحالة على الاستيداع بناءً على طلب الموظف لأول مرة بالقانون رقم ( 237 ) سنة 1959، حيث جاء بالمادة ( 116 ) يحق للإدارة إحالة الموظف المعين بوظيفة على الاستيداع بناءً على طلبه، وعند ما يكون هناك أسباب صحية يعاني منها ويقررها الطبيب العام، أو عندما يستنفذ جميع إجازاته المرضية ولا تزال حالته الصحية لا تمكنه من مباشرة عمله. أما في قانون العاملين المدنيين رقم ( 58) لسنة 1971 لم يأخذ بالإحالة على الاستيداع بناءً على طلب الموظف العام، مما يعني أن المشرع المصري منع الموظف بمبادرة منه التقدم بطلب للإدارة لاستيداعه.

ونص قانون العاملين الفرنسي على الإحالة بناء على طلب الموظف العام، ويكون للإدارة سلطة تقديرية في قبول الطلب أو رفضه وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة. وأي حالة من الحالات التالية:[2] .

1. حالة الحادث أو المرض الخطير الذي يصيب الزوج أو أحد أولاده.
2. حالة الأسباب الشخصية.
3. حالة التزام بعمل عسكري.
4. حالة القيام بدراسات أو أبحاث للفائدة العامة.

أما المشرع الأردني فقد أخذ بهذه الحالة، حيث أجازت المادة ( 175/هـ ) من نظام الخدمة المدنية لمجلس الوزراء إحالة أي موظف على الاستيداع بناءً على طلبه، ولكنه لم يحدد الحالات

---

[1] سلامة، وهيب، المرجع السابق، ص 173.
[2] سلامة، وهيب، المرجع السابق، ص 174.

التي من الممكن فيها للموظف طلب إحالته على الاستيداع كما فعل المشرع الفرنسي، وإنما منح مجلس الوزراء سلطة تقديرية بالنظر بطلب الموظف.

## الفرع الثاني

## انتهاء الإحالة على الاستيداع

تنتهي الإحالة على الاستيداع بالتشريع الأردني عند إكمال الموظف مدة الاستيداع، واعتبرت المادة ( 175/ج ) من نظام الخدمة المدنية الإحالة على الاستيداع بحكم الإحالة على التقاعد، مما يعني أن الاستيداع طريق استثنائي وحكمي للتقاعد، إذ نصت المادة سالفة الذكر على أنه " يعتبر الموظف المحال على الاستيداع بحكم المحال على التقاعد ولا حاجة لإصدار قرار بذلك عند استكمال مدة الاستيداع " .

وتأكيد لذلك قضت محكمة العدل العليا بأن قرار الإحالة على الاستيداع يعتبر حكماً قراراً بالإحالة على التقاعد، وأنه طريق استثنائي للإحالة على التقاعد المبكر مما يقضي بتطبيق ذات الآثار والقواعد[1]وجاء أيضاً بقرار ديوان تفسير القوانين بأن الإحالة على الاستيداع قراراً بالتقاعد.[2]

وينتهي الاستيداع بالقانون الفرنسي بطلب يتقدم به الموظف إلى الإدارة طالباً بإعادته لعمله ، وذلك قبل شهرين من نهاية مدة الاستيداع على الأقل، وعلى الموظف أن يتأنى في المطالبة بالرجوع لعمله، وإلا اعتباره قاطعاً كل علاقة تجمعه بالإدارة ويفقد صفته كموظف عام[3] بينما تنتهي بالقانون المصري في الحالات التالية:

1. إذا تقدم بطلب إحالته على المعاش أثناء فترة الاستيداع وفقاً لأحكام قانون المعاشات المعمول به.
2. إذا قامت الإدارة التي يعمل بها بإعادة الموظف إلى وظيفته أو وظيفة أخرى.
3. إذا انتهت مدة الاستيداع، ما لم تكن خدمة المستودع قد انتهت بحالة من حالات انتهاء الخدمة العامة.

---

(1) قرار رقم 1998/ 135 فصل بتاريخ 1998/6/ 21 ( هيئة خماسية ) قرار رقم 1997/ 846 فصل بتاريخ 31/5/1998 ( هيئة خماسية ) وقرار رقم 1994/ 277 فصل بتاريخ 1995/3/ 22 (هيئة خماسية) منشورات مركز عدالة.

(2) القرار الصادر عن ديوان تفسير القوانين رقم (3) لسنة 1993 المشار إليه سابقاً.

(3) القبيلات، حمدي ، المرجع السابق، ص 87.

## المبحث الثاني
## أثار وطبيعة الإحالة على الاستيداع

الاستيداع حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف العمومي، إذا حددت التشريعات حالات انتهاء خدمة الموظف العام، وبانتهاء خدمته تنقطع العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة، ولكن بالإحالة على الاستيداع أبقت العلاقة الوظيفية قائمة في بعض القوانين ومستمرة إلى نهاية مدة الاستيداع – لكل ما تقدم – لا بد من معرفة طبيعة الإحالة على الاستيداع وتمييزه عن غيره من الأوضاع الوظيفية الأخرى المشابهة، ولهذا سنقسم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: آثار الإحالة على الاستيداع

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للاستيداع

المطلب الثالث: الأوضاع القانونية المشابهة للإحالة على الاستيداع

## المطلب الأول
## آثار الإحالة على الاستيداع

بعد أن بينا حالات قرار إحالة الموظف على الاستيداع أياً كانت الحالة، فإن ذلك لا يعني تحلل الموظف من كل علاقة تجمعه مع الإدارة، إذ أن هناك آثار تترتب على قرار الإحالة على الاستيداع، تتمثل في إمكانية مسآلة الموظف المستودع تأديباً أثناء فترة الاستيداع، والعمل لدى جهة حكومية أو غير حكومية، وترفيعه والزيادة السنوية والراتب.

أولاً: من حيث المسالة التأديبية:

لم يعالج المشرع الأردني تأديب الموظف المحال على الاستيداع ضمن نظام الخدمة المدنية، نظراً لاعتبار الإحالة على الاستيداع بحكم الإحالة على التقاعد، بالتالي لا يعتبر المستودع يتمتع بصفة الموظف العام حتى نطبق عليه المسالة التأديبية في حال ارتكابه أي محظور يخل بالوظيفة العامة.

أما في القانون الفرنسي يبقى الموظف المحال على الاستيداع خاضعاً للمسآلة التأديبية أثناء مدة الاستيداع، والسبب يعود إلى أنه في نهاية مدة الاستيداع يرجع إلى وظيفته، وبمعنى آخر يبقى المستودع يتمتع بصفة الموظف العام ولا تنقطع العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة

بالتالي عليه التزام بواجباته الوظيفية، وكذلك الأمر في القانون المصري إذ يقول الدكتور سليمان الطماوي في حال إعادة الموظف لعمله بعد انتهاء مدة الاستيداع فإنه يخضع للنظـــام التـــأديبي المقرر للوظيفة التي يعود إليها[1] ويحظر عليه بعض الأنشطة الخاصة وإلا تعرض للعقوبـــات التأديبية التي توقعها هيئته الأصلية، كما يتعرض لإلغاء الاستيداع في الوقت ذاته.[2]

**ثانياً: من حيث العمل لدى جهة حكومية وغير حكومية:**

لم ينص نظام الخدمة المدنية الحالي صراحة على جواز عمل الموظـــف المحـــال علـــى الاستيداع، على غرار نظام الخدمة المدنية رقم ( 55 ) لسنة 2002، إذ نصت المادة ( 167/ح) منه على أنه " يجوز للموظف المحال على الاستيداع العمل لدى أي جهة غيـــر حكوميـــة دون الحصول على موافقة مسبقة " وبمفهوم المخالفة لهذا النص لا يجوز للموظف المستودع العمـــل لدى جهة حكومية إلا بموافقة مسبقة من الإدارة، ونرى أنه يجـــوز للموظـــف المحـــال علـــى الاستيداع وفق أحكام نظام الخدمة المدنية الحالي العمل لدى أي جهة سواء كانـــت حكوميـــة أم غير حكومية ودون الموافقة المسبقة من الإدارة بذلك، طالما لم ينص المشرع على ذلك.

وفي التشريع الفرنسي والمصري يجوز للموظف المستودع العمل لدى جهة غير حكومية خلال فترة استيداعه، إلا أنه قد يحظر عليه ممارسة بعض الأنشطة الخاصة.[3]

**ثالثاً: من حيث الترفيع والزيادة السنوية والراتب:**

بمقتضى أحكام المادة ( 175/ج ) من نظام الخدمة المدنية لا تحسب مدة الاستيداع لغايـــات الزيادة السنوية والترفيع، بمعنى أن مدة الاستيداع لا تدخل بالحساب من أجل الزيـــادة الســـنوية للموظف وترفيعه، أما بشأن راتب المستودع فقد ميز المشرع الأردني بين حالتين:

1. بحالة الإحالة على الاستيداع دون طلبه، فإنه يتقاضى خلال فترة استيداعه نصف راتبه مع نصف علاوة غلاء المعيشة وكامل العلاوة العائلية.

2. بحالة الإحالة على الاستيداع بطلب من الموظف، فإنه لا يتقاضى راتبـــه أو علاواتـــه خلال فترة استيداعه.

---

(1) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، التأديب، المرجع السابق ، ص 358.

(2) سلامة، وهيب ، المرجع السابق ، ص 177.

(3) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص 86.

ووفقاً لأحكام القانون الفرنسي فإن الموظف المحال على الاستيداع يفقد الحق بالترفيع والراتب والإعانة المقررة لمواجهة الأعباء العائلية، واستثنى من ذلك الإحالة لمقتضيات المصلحة العامة في حالة عدم قدرة الموظف باستئناف عمله بعد حصوله على إجازة مدتها ستة أشهر خلال اثني عشر شهراً متعاقبة، بهذه الحالة يستحق الموظف راتبه والإعانات العائلية لمدة ستة أشهر من تاريخ إحالته على الاستيداع[1] بينما المشرع المصري فقد منح الموظف المحال على الاستيداع راتباً كاملاً لمدة ثلاثة شهور التالية لقرار الإحالة ونصف هذه الراتب لباقي المدة، إذ نصت المادة ( 68 ) من قانون العاملين لسنة 1971 على أنه " يستحق العامل المحال إلى الاستيداع أجره الأساسي بالكامل لمدة ثلاثة شهور ونصف هذه الأجر لباقي المدة " وكذلك أحاط العامل برعاية خاصة إذا تقدم بطلب أثناء سريان فترة الاستيداع بإحالته على المعاش، منها احتساب مدة الاستيداع ضمن المدة المحسوبة للمعاش.

## المطلب الثاني

## الطبيعة القانونية للاستيداع

تبدأ إجراءات الإحالة على الاستيداع بالتنسيب من الوزير أو بطلب من الموظف،وتنتهي بصدور قرار من مجلس الوزراء، هذا بحسب نظام الخدمة المدنية الأردني، وبالتالي اختلف الفقه في تحديد طبيعة الاستيداع، وقد نتج عن هذا الاختلاف عدة وجهات نظر وهي على الشكل التالي:

**أولاً: الطبيعة المختلطة للاستيداع**

لقد ساد الاعتقاد لدى الفقه الأجنبي الذي " يمثله الأستاذ الدكتور Morton Barker ومن سار على نهجه "[2]، أن الاستيداع ما هو إلا نوع من الإجازات، أو إجازة إجبارية أو إجازة اختيارية.

يركز أنصار هذه الاتجاه على الإجازة باعتبارها عماد نظام الاستيداع، بالقول أن الاستيداع ما هو إلا إجازة دون أن تظهر هذه الإجازة بشكل صريح على وضع الاستيداع[3] لهذا الإجازة تستغرق وضع الاستيداع برمته حسب وجهت نظرهم، ومن خلال اعتقادهم أن الاستيداع إجازة وقد يكون إجازة اختيارية أو إجبارية أيضاً.

---

[1] سلامة، وهيب، المرجع السابق، ص 176، والقبيلات، حمدي ، المرجع السابق، ص 84.

[2] نقلاً عن الدكتور بشار عبد الهادي ، المرجع السابق، ص 275.

[3] نقلاً عن المرجع السابق، ومن أنصار هذا الاتجاه في الفقه الأجنبي :

- Willam Gray ( Public Administration and Administrative law ) New K, D, C, Heath and company, 1996,P.p.285 f.f. - Robert Dennis ( General theory of Administrative law ).p.225.

لكل ما تقدم – مع الاحترام – لا نتفق مع ما يسلكه هذا الاتجاه من الخلط بين هذين الوضعين، لذا نرى أن الاستيداع يختلف ويتشابه مع الإجازة، بحيث تجعل هذه الاختلافات والتشابهات استقلالية كل وضع ، فمن حيث التشابه أن العلاقة الوظيفية تبقى قائمة ومستمرة بين الموظف والإدارة لكل من الوضعين، أي تتسم الإجازة والاستيداع باستمرارية العلاقة الوظيفية بشكل نسبي، وأيضاً أن كلاهما يتسم بالتأقيت[1].

أما من حيث الاختلاف ، بانتهاء مدة الاستيداع تنتهي الحياة الوظيفية بالنسبة للموظف حكماً، أي يحال إلى التقاعد، ما ينتج عن ذلك انقطاع العلاقة الوظيفية، بالمقابل تستمر العلاقة الوظيفية في حالة انتهاء مدة الإجازة، بالتالي يعود الموظف إلى مباشرة اختصاصاته الوظيفية. وما يأخذ على هذا الاتجاه أيضاً ، شبه الإجازة الإجبارية بالاستيداع ، طالما التشريعات نصت على هذه الأوضاع بالتالي لا يمكن القول أن الاستيداع إجازة إجبارية أو اختيارية.

**ثانياً: الطبيعة المستقلة للاستيداع:**

تدور محور الطبيعة المستقلة للاستيداع على أساس استقلاليته كوضع من أوضاع الوظيفة العامة، حيث أن جوهر الاستيداع يكمن في ما ينص عليه المشرع من تنظيم له ويحدد له أهدافه وأثاره القانونية، سعياً وراء سير المرفق العام بانتظام واطراد[2] .

ولاستقلالية الاستيداع فإنه لا يعد نوعاً من أنواع الجزاءات التأديبية التي يمكن إيقاعها على الموظف العام، لاعتبارات عديدة منها، أن الجهة الإدارية التي تصدر قرار الاستيداع قد تكون بخلاف الجهة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء التأديبي، كما أن الاستيداع تضمن بعض المزايا والفوائد. أما الجزاء التأديبي الذي يكون اسوأ ما يوقع على الموظف العام، والذي لا يحمل في طياته أي مزايا أو فوائد.

قد ذهب أستاذنا الفاضل الدكتور بشار عبد الهادي – مع الاحترام – إلى اعتبار الاستيداع الوظيفي له استقلالية تامة، بحيث تجعله يتميز عن الأوضاع الوظيفية الأخرى والتي منها انتهاء خدمة الموظف العام، واعتبر أن الاستيداع لا يعد في بعض الأحيان سبباً من أسباب إنهاء خدمات الموظف، من خلال تقيد الموظف بزمن معين لمباشرة أو عدم مباشرة اختصاصاته الوظيفية، فالاستيداع يغلب عليه طابع التأقيت ، أي يبعد الموظف عن مباشرة وظيفته خلال فترة الاستيداع، بحيث يجوز للإدارة إصدار قرار بإنهاء وضع الاستيداع وعودة الموظف لمباشرة عمله. أما في مجال انتهاء الخدمة، سواء كانت إحالة على التقاعد أم الاستغناء عن الخدمة أم

---

[1] راجع بشأن الإجازات، كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر، 2007، ص127.
[2] عبد الهادي، بشار، المرجع السابق، ص 281.

الفصل، فتتسم بالديمومة، بحيث تجعل الموظف غير قادر على مباشرة وظيفته بشكل دائم، مما تجعل الإدارة عاجزة عن إرجاع الموظف إلى وظيفته السابقة إلا من خلال تعيينه من جديد بصورة منظمة تنظيماً قانونياً.

– لكل ما تقدم – فأننا نؤيد ما ذهب إليه أستاذنا باعتبار الاستيداع الوظيفي ذو استقلالية وكيان وأهداف وأثار قانونية يتمتع بها تميزه عن الأوضاع الوظيفية الأخرى، هذا من خلال نص المشرع عليه بنظام الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة ( 1988) بالمادة (160)، ولكن بنظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة (2007) بالمادة (66/ ك) نص على اعتبار الإحالة على الاستيداع من ضمن حالات انتهاء خدمة الموظف العام ، ونص أيضاً بالمادة (175) على الاستيداع، لذلك يكون الأمر مختلف من حيث الاستقلالية، مما يدفعنا بالقول إلى عدم إعطاء المشرع للاستيداع استقلالية تامة، وإنما أعطاه استقلالية جزئية، نظراً لجعله من ضمن حالات انتهاء خدمة الموظف وأفرد أيضاً له مادة مستقلة، هذا على العكس ما كان منصوص عليه بنظام الخدمة لسنة (1988) بشكل مستقل، بحيث أفراد له مادة واحدة وعدم اعتباره من حالات انتهاء الخدمة العامة.

وكان لمحكمة العدل العليا تكييف قانوني للإحالة على الاستيداع من خلال اعتبارها تقاعد حكمي وطريق استثنائي لانتهاء خدمة الموظف العام[1] وكذلك قرر ديوان تفسير القوانين بأن الإحالة على الاستيداع ما هي إلا تقاعد باستثناء ما نص عليه من اقتطاعات خلال فترة الاستيداع.[2]

**ثالثاً: طبيعة الإحالة على الاستيداع في القوانين المقارنة:**

بالرجوع إلى القوانين المصرية[1] التي تنظم الإحالة على الاستيداع، يتبين لنا أنها لم تكن موحدة بطريقة النص على الاستيداع، لكي يتمكن الفقه القانوني الإداري من إعطاء صورة واضحة وموحدة المعالم عن الطبيعة القانونية للاستيداع.

وكانت هناك محاولات عديدة من قبل الفقه المصري لإعطاء صورة عن الطبيعة القانونية للاستيداع ومنها، ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي بالقول أن الاستيداع ما هو إلا نظام أقرب إلى ترك الخدمة لأنه يتم بتسريح الموظف من العمل بعد مدة محددة ، إذا لم يرجع

---

(1) قرار رقم 2002/ 313 فصل بتاريخ 2002/ 3/ 18 ( هيئة خماسية ) وقرار رقم 2002/ 124 فصل بتاريخ 2002 / 9 / 18( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة.

(2) قرار ديوان تفسير القوانين المشار إليه سابقاً.

(3) من هذه القوانين، قانون العاملين رقم ( 237 ) لسنة ( 1959 ) ، وقانون سنة 1964 ) وقانون سنة (1971) وقانون ( 1983 ).

الموظف إلى وظيفته أو وظيفة أخرى قبل انتهاء المدة المحددة[2] ولكن في ما بعد تم إعطاء طبيعة أخرى، بالقول أن الاستيداع أقرب ما يكون بالإجازة الإجبارية، لأن الإدارة عليها التزام بإعادة الموظف المحال على الاستيداع إلى عمله بانتهاء مدة استيداعه[3] .

وشبه جانب آخر الاستيداع بأنه طلاق رجعي يجوز إعادة الزوجين إلى الزوجية فهو يبعد بينهما مع وجود أمل بإعادة الحياة الزوجية على ما كانت عليه ،وشبه أيضاً بالإجازة من حيث التسمية [4] .

بالرجوع للقوانين السورية أيضاً لم تكن موحدة بشأن الاستيداع، حتى نتمكن من معرفة الطبيعة القانونية له، تارة تطلق عليه استيداع وتارة تطلق عليه إجازة خاصة بلا أجر، ونظم الاستيداع بالقانون السوري للأول مرة بقانون الموظفين الأساسي رقم ( 135 ) لسنة(1945) إلا أن هذا القانون لم يشمل جميع موظفين الدولة[5]، وفي المادة ( 77 ) منه نص على كيفية الإحالة على الاستيداع، وجعل إجراءاتها تبدأ بطريقة واحدة وهي الإحالة بناءً على طلب الموظف فقط، ولم يأخذ الإحالة لمقتضيات المصلحة العامة. وبعد ذلك أصدر المشرع السوري قانوناً جديداً لتنظيم شؤون الموظفين، وهو قانون العاملين الأساسي رقم (1) لسنة ( 1985 ) ، وأطلق على هذه الوضعية تسمية إجازة خاصة بلا أجر.

– ولكل ما تقدم – نرى أن طبيعة الإحالة على الاستيداع تختلف من دولة لأخرى باختلاف موقف المشرع من ذلك، إذ نجد أن القانون المصري رقم ( 58 ) لسنة 1971 جعل الاستيداع أقرب إلى الإجازة الإجبارية، نظراً لعدم إمكانية الموظف التقدم بطلب لاستيداعه وإنما تكون الإحالة فقط بمبادرة من الإدارة، بينما القانون السوري رقم (1) لسنة 1985 أطلق على الاستيداع إجازة خاصة بلا أجر، وأيضاً جعل القانون الفرنسي الموظف بلا راتب وعدم احتساب مدة استيداعه من أجل الترقية.

---

[2] الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 360.
[3] حنبل ، إبراهيم ، نظام العاملين المدنيين بالقطاع العام، مكتبة الشباب، ص 121.
[4] أبو زيد، مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2000، ص751 وياقوت، محمد ماجد، الإحالة إلى الاحتياط في الشرطة بالمقارنة بنظام الإحالة إلى الاستيداع ونظام الإجازة الإجبارية، دار نشأت المعارف، 1996، ص 29.
[5] عثمان ، فوزي، شرح قانون الموظفين الأساسي، محاضرات ودراسات طرطوس ودمشق، ج1، ص259.

## المطلب الثالث

## الأوضاع القانونية المشابهة للإحالة على الاستيداع

نظمت تشريعات الدول الوظيفة العامة[1] وجعلت لها أوضاعاً لتنظيمها بشكل أفضل، لكي يسير المرفق العام بانتظام واطراد، ومن هذه الأوضاع الاستيداع والاستقالة والإحالة على التقاعد والعزل، وبما أن الدراسة منصبة على الاستيداع بحيث جعلت له التشريعات تنظيماً خاصاً يميزه عن غيره، لذلك لابد من التمييز بينه وبين الأوضاع الوظيفية الأخرى من خلال الفروع الثلاثة التالية:

الفرع الأول: الاستيداع والاستقالة

الفرع الثاني: الاستيداع والإحالة على التقاعد.

الفرع الثالث: الاستيداع والعزل.

### الفرع الأول

### الاستيداع والاستقالة

**أولاً : ماهية الاستقالة**

تعد الاستقالة حق من حقوق الموظف العام[2] لذلك نصت التشريعات الوظيفية العامة على هذا الحق، ويمارس الموظف هذا الحق من خلال تقديم طلب للإدارة بإنهاء خدمته، عندما تقتضي مصلحته بأن يترك وظيفته دون أن يكون بلغ العمر المطلوب للتقاعد، فعندها يتطلب من الإدارة قبول طلب الاستقالة أو رفضه تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة، إلا أن الطلب لا ينتج عنه أثر قانوني إلا بموافقة الإدارة، لذا يجب على الموظف عدم ترك عمله إلا بعد الموافقة على طلب استقالته.

---

(1) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ( 30 ) لسنة ( 2007 ) وقانون العاملين المدنيين المصري رقم (115 ) لسنة ( 1983 ) وقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم ( 15 ) لسنة ( 1979 )

(2) البارودي، مصطفى، الوجيز في الحقوق الإدارية، بدون دار النشر، الطبعة الثالثة ، 1956، ص438.

وعرفت الاستقالة على أنها حق للموظف في ترك عمله بشكل نهائي قبل بلوغ السن القانوني ولا تصبح نافذة المفعول إلا بقبول الإدارة لها[1]، وعرفها أخر بأنها " الطلب الخطي الصريح الذي يتقدم به الموظف العام إلى الإدارة طالباً إنهاء خدماته ولا ينتج هذه الطلب أثره القانوني إلا بموافقة الإدارة على إنهاء خدمات هذه الموظف"[2] وأيضاً عرفتها محكمة العدل العليا بأنها " التي يكون الغرض منها التخلي عن الخدمة قبل انتهاء مدتها"[3]

وقد نص المشرع الأردني بالمادة ( 166 ) من نظام الخدمة المدنية على أن الاستقالة حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف، كما نص قانون العاملين المصري أن للعامل التقدم بطلب مكتوب للإدارة لاستقالته، واعتبار أن قبول الاستقالة حالة تنتهي بها خدمة الموظف العام.

ثانياً: أوجه الاختلاف .

1- الإجراءات : تختلف الإجراءات المنظمة للإحالة على الاستيداع عن الإجراءات المتبعة في تقديم طلب الاستقالة بالنظام الأردني، حيث تبدأ إجراءات الإحالة على الاستيداع بتنسيب من الوزير المختص إلى مجلس الوزراء ليقوم هو بدوره بإصدار قرار الإحالة بناءً على التنسيب، هذا ما نصت عليه المادة ( 175/أ / 1 ) من نظام الخدمة المدنية، وتبدأ أيضاً بطلب يتقدم به الموظف العام إلى رئيسه الإداري المباشر الذي بدوره يرفعه إلى الوزير لكي ينسب به لمجلس الوزراء كونه الجهة الوحيدة المختصة بإصدار قرار إحالة الموظف على الاستيداع، أما الاستقالة فقد نظمها المشرع الأردني بالمادة ( 167/أ ) حيث نصت " تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية وغير مشروطة " وحتى يكون طلب الاستقالة منتجاً لآثاره القانونية لا بد من توافر مجموعة من الشروط:

1. أن يكون طلب الاستقالة صادراً عن إرادة حرة.
2. أن يكون طلب الاستقالة مكتوباً.
3. أن لا يتضمن طلب الاستقالة أي شروط .
4. أن لا يكون تقديم الطلب في وقت فيه الموظف محال إلى المحاكمة التأديبية.

---

[1] الطماوي، سليمان، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 529.
[2] القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص 172.
[3] قرار رقم 18/1977، منشور على الصفحة ( 629 ) من مجلة نقابة المحامين لسنة ( 1977 ).

5. أن لا يكون تقديم الطلب في وقت يكون فيه الموظف ملتزماً بالخدمة أو موفداً في بعثة أو دورة.

2- العلاقة الوظيفية: تبقى العلاقة الوظيفية قائمة عندما يتقدم الموظف بطلب لاستقالته وعليه الاستمرار في مباشرة اختصاصاته.[1]حتى صدور قرار من الإدارة بالقبول أو الرفض، وبخلاف ذلك يعتبر الموظف قد ارتكب ما تحظره عليه الوظيفة العامة، وفي حال الموافقة على طلب الاستقالة تنقطع العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة وينقضي المركز القانوني له.

بينما في الاستيداع تبقى العلاقة الوظيفية قائمة بشكل جزئي، أي عدم قيام الموظف بمباشرة اختصاصاته الوظيفية وبنفس الوقت يبقى واضع نفسه تحت تصرف الإدارة، هذا ما أخذ به المشرع المصري والفرنسي والسوري، هذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري السورية بأن الموظف المحال على الاستيداع لا ينقطع صلته بالوظيفة نهائياً ويبقى واضعاً نفسه تحت تصرف الإدارة[2]أما المشرع الأردني قطع هذه العلاقة عندما نص بالمادة ( 166 ) من نظام الخدمة المدنية بأن الإحالة على الاستيداع من حالات انتهاء خدمة الموظف، واعتبرها أيضاً إحالة على التقاعد حكماً.

3- الأمور المالية : يجب تسوية الأمور المالية بالإحالة على الاستيداع بعد صدور قرار الإحالة، نظراً لتمام الموظف المدة المطلوبة منه في الخدمة بالوظيفة لكي تحصل هذه التسوية، هذا كله سبق ذكره بالفرع الثالث من المطلب الثاني، وبالاستقالة لا تتم هذه التسوية، أي لا يستحق الموظف راتب تقاعدي أو مكافأة، نظراً لعدم انتهاء المدة المطلوبة منه المقررة في قانون التقاعد المدني ونظام الخدمة المدنية، وهذا ما أخذت به القوانين المقارنة.وإذا سلمنا أن الموظف لا يستحق راتب تقاعدي ولا مكافأة عند قبول استقالته، ولكن إذا أنفقت الإدارة عليه لكي ترفع من كفاءته وجب عليه دفع المستحقات المالية التي أنفقت عليه في وضعية الاستقالة والاستيداع بناء على طلبه[3] هذا ما أكدته المادة (138/ب/2 ) من نظام الخدمة المدنية بقولها " ب- يكون الموظف وكفيله ملزمين بدفع المبالغ التي أنفقت عليه أثناء وجوده في البعثة أو الدورة في أي من الحالات التالية 1- ..... 2. إذا أحال نفسه على التقاعد لإتمامه مدة الخدمة التي تسمح بذلك أو لتوافر الأسباب التي منحه ذلك أو أحيل على التقاعد أو الاستيداع بناءً على طلبه، وهذا ما

---

[1] بطارسة، سليمان سليم، نظام الوظيفة في المملكة الاردنية الهاشمية ، النظرية والتطبيق ، دار وائل للنشر، الطبعة الاولى، 1997، ص 178.

[2] قرار رقم ( 320 ) لسنة 1974، قرار رقم ( 178 ) لسنة 1973، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري، مطبعة الاستقلال، ص 254.

[3] القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص 178.

قضت به محكمة العدل العليا بأن " نص نظام الخدمة المدنية على أنه لا يجوز إحالة الموظف المبعوث على التقاعد أو الاستيداع أو قبول استقالته قبل أن يؤدي التزامه أو إتمام خدمته.....)[1]

4- جهة الاختصاص : الاستقالة لا تنتج أثراً إلا بقبولها أو رفضها من الجهة المختصة، لذلك نص المشرع الأردني بالمادة ( 167/ أ ) من نظام الخدمة المدنية الحالي أن الجهة المختصة بقبول الاستقالة أو رفضها هي المرجع المختص باتخاذ قرار تعيين المماثل له في الدرجة والراتب الأساسي، وكذلك نص القانون المصري بأن الجهة المختصة بقبول الاستقالة أو رفضها هي الجهة المختصة بتعيين الموظف وفق السلم الإداري، بينما جهة الاختصاص بالإحالة على الاستيداع دائماً تكون جهة عليا في الدولة كمجلس الوزراء أو الوزير المختص[2].

ونستخلص أن الاستقالة ما هي إلا حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف العام في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة، أما الإحالة على الاستيداع تختلف باختلاف التشريع الذي ينظمها، من حيث اعتبارها ضمن حالات انتهاء خدمة الموظف أسوة بالاستقالة هذه ما أخذ به نظام الخدمة المدنية الأردني، بينما في القوانين المقارنة اعتبرتها وضعية من وضعيات الموظف العام لا تنتهي خدمة الموظف.

## الفرع الثاني

## الاستيداع والتقاعد

أولاً: ماهية الإحالة على التقاعد:

تحدد التشريعات الوظيفية عادة عمراً معيناً لمن يلتحق بالوظيفة العامة، وهو ثمانية عشر عاماً بالنسبة للتشريع الأردني على الأقل[3]، كما تحدد أيضاً عمر لانتهاء الخدمة العامة، وعند بلوغ الموظف هذا العمر تنتهي خدماته الوظيفية وتنقطع العلاقة الوظيفية التي تربطه مع الإدارة، لهذا أطلقت التشريعات على هذه الوضعية الإحالة على التقاعد أو المعاش.

وقد عرفت الإحالة على التقاعد بأنها " إنهاء خدمة الموظف وإخراجه نهائياً من الملاك، على أن يخصص له معاش تقاعدي، ويطبق هذا التدبير على الموظفين الذين قضوا المدة الدنيا

---

[1] قرار رقم (1999/ 588 ) فصل بتاريخ 2000/ 5/ 16 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة.
[2] انظر للمادة ( 175/أ) من نظام الخدمة المدنية .
[3] انظر نص المادة ( 43/ ب ) من نظام الخدمة المدنية .

لاستحقاق معاش تقاعدي"[1] وتعرف الإحالة على التقاعد أيضاً بأنها" قرار إداري يتخذ بمبادرة من الإدارة، أو بطلب من الموظف العام، متى بلغ الموظف سناً معيناً، أو بلغت خدماته المقبولة للتقاعد حداً معيناً، وينتهي بموجب هذا القرار علاقة الموظف بالإدارة، على أن يخصص له راتباً تقاعدياً "[2]

ثانياً : اوجه الاختلاف .

1- العلاقة الوظيفية : إن الإحالة على التقاعد تتميز عن الإحالة على الاستيداع بأمور قانونية تجعل لكل وضعية استقلالاً تاماً، ومنها العلاقة الوظيفية التي تنقطع في حالة صدور قرار من الجهة المختصة بإحالة أي موظف على التقاعد، هذا ما أكدته المادة ( 15 ) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم ( 34 ) لسنة 1959 وتعديلاته، بينما العلاقة الوظيفية بالإحالة على الاستيداع تنقطع أيضاً بالتشريع الأردني، نظراً لاعتبار نظام الخدمة المدنية الحالي الإحالة على الاستيداع تقاعد حكمي دون حاجة لإصدار قرار بنهاية مدة الاستيداع بالإحالة على التقاعد، أما في القانون المصري والفرنسي فإن هذه العلاقة لا تنقطع بل تبقى قائمة، لأن الموظف يبقى خاضعاً للإدارة أثناء مدة الاستيداع وعند انتهاء الاستيداع يعود إلى وظيفته.[3]

2-المدة: ومن الأمور التي تختلف بها أيضاً الإحالة على الاستيداع عن التقاعد المدة التي يقضيها الموظف بالوظيفة لكل منهما في التشريع الأردني، فإن المدة المستوجبة التي يقتضيها الموظف لكي يحال على التقاعد هي خمس وعشرين سنة بالنسبة للذكور وعشرين بالنسبة للإناث، وبعد انقضاء هذه المدة يحق لمجلس الوزراء بممارسة صلاحيته التقديرية بإحالته على التقاعد، على أن يستعمل الصلاحية بهذا الشأن عند توافر حالات خاصة[4] وقد أوردت محكمة العدل العليا على سبيل المثال بعض الحالات الخاصة التي تجيز لمجلس الوزراء بممارسة صلاحية التقديرية بإحالة الموظف على التقاعد، منها وصول الموظف إلى مدة يعجز معها عن القيام بواجباته الوظيفية، أو عدم تمتعه بالكفاءة اللازمة بعد مضي مدة طويلة محددة بالخدمة، أو أصابته بمرض أثر على القيام بواجباته الوظيفية[5]، بينما يتطلب القانون المصري لكي يحال الموظف على التقاعد أن يكون بلغ سن الستين، هذا ما أكدته المادة ( 95 ) من قانون العاملين

---

[1] عبد الله، عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1992، ص 71.
[2] القبيلات، حمدي ، المرجع السابق، ص 23.
[3] سلامة، وهيب عياد، المرجع السابق، ص 179.
[4] كنعان، نواف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص225.
[5] قرار رقم 1989/ 141 ( هيئة عادية ) منشور بمجلة نقابة المحامين، لسنة 1990، ص 241.

المدنيين. أما المدة التي يقضيها الموظف بالخدمة العامة ليحال على الاستيداع من الإدارة أو بطلب منه هي عشرين سنة للذكور وخمس عشر سنة للإناث، هذا ما أكدته المادة ( 175/ أ ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، بينما القانون الفرنسي لم يشترط كقاعدة عامة يقضيها الموظف ليحال على الاستيداع، باستثناء ثلاث حالات[1]:

1. عندما يكون الموظف قد حصل على إجازات مرضية مدتها ستة أشهر.
2. عندما يكون الموظف قد حصل على إجازات طويلة المدة ولم يكن قادراً على مباشرة وظيفته عند انتهاء الإجازة.
3. عندما يكون الموظف قضى خدمة فعلية مدتها عشر سنوات والاستيداع لمزاولة نشاط له.

وتجدر الإشارة أن الإحالة على الاستيداع والتقاعد حالتي من حالات انتهاء خدمة الموظف العام[2] بعكس الوضع في القانون الفرنسي والمصري الذي اعتبر الإحالة على التقاعد فقط حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف العام. وبالنهاية يرى الباحث أن كلاً الوضعين يختلفان عن بعضهما من حيث التأقيت الذي من الممكن اتخاذ القرار به، والعلاقة الوظيفية التي تبقي قائمة في الإحالة على الاستيداع في القوانين المقارنة، بينما في التشريع الأردني تنقطع هذه العلاقة في كلا الوضعين.

## الفرع الثالث

## الاستيداع والعزل من الوظيفة

### أولاً : ماهية العزل من الوظيفة

نص نظام الخدمة المدنية الحالي بالمادة ( 142/ 1 ) على العقوبات التأديبية التي من الممكن أن توقعها الإدارة بحق الموظف، وجعل من ضمنها عقوبة العزل من الوظيفة، التي تعتبر من أشد العقوبات التأديبية، نظراً للآثار التي تنتج عنها[3]لذلك يمكن القول بأن العزل عقوبة تأديبية والإحالة على الاستيداع وضع وظيفي عندما تتخذها الإدارة، وقد تكون حق عندما يمنح المشرع للموظف الحق بتقديم طلب للإدارة لاستيداعه.

---

[1] القبيلات ، حمدي، انقضاء الرابطة الوظيفية ، المرجع السابق، ص 80 .
[2] انظر نص المادة ( 166 ) من نظام الخدمة المدنية.
[3] كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 182.

والعزل في اللغة من عزل، عزلاً أبعده ونحاه، ويقال: عزله من منصبه، واعتزال الشيء بعد وتنحي، والعزل: التنحية، وعزلته نحيته، ومنه عزلت النائب والوكيل: أخرجته عما له من الحكم.[1]

وعرف العزل بأنه قطع علاقة الموظف العام من الوظيفة سواء اتخذ العزل صورة إرادية أم غير إرادية.[2]

ومن الممكن تعريف العزل من الوظيفة بأنه وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة تطبقها الإدارة من أجل المحافظة على النظام داخل الجماعة الوظيفية، في حال تحققت إحدى الحالات المنصوص عليها في التشريع.

ويعزل الموظف العام وفقاً لنص المادة ( 171 ) من نظام الخدمة المدنية في أي من الحالات التالية:

1. إذا حكم عليه من محكمة بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء الأمانة واستثمار الوظيفة والشهادة الكاذبة أو أي جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة.
2. إذا حكم عليه بالحبس من محكمة لمدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة أو جنحة غير المنصوص عليها بالبند الأول.
3. إذا صدر قرار من المجلس التأديب بعزله.

ونلاحظ أن الموظف يكون معزولاً حكماً في حال حكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالأخلاق دون حاجة لصدور قرار من الإدارة بعزله، هذا ما نصت عليه المادة ( 171/ ب ) بقولها " يعتبر الموظف في أي حالة من الحالات المنصوص عليها في البندين (1) و (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الدرجة القطعية."

وجاء أيضاً النص مطلقاً في الحكم بالجناية، بالتالي تكون أي جناية يقوم بها الموظف العام ويصدر حكم بها بغض النظر عن مقدار العقوبة التي تنطق بها المحكمة، فالعبرة إذا بالوصف القانوني للجريمة الذي يعتد به وتقره المحكمة لا الوصف الذي تسنده النيابة العامة على المتهم.[3].

---

[1] ابن منظور، لسان العرب، المرجع السابق، ج 11، ص441.

[2] الجمل، محمد حامد، الموظف العام، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، 1969، 224.

[3] السعيد، كامل، شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني، دراسة مقارنة، دار الفكر، الطبعة الأولى، عمان، 1983، ص98.

وحتى يترتب على الحكم انتهاء خدمة الموظف العام بالعزل لابد من توافر شرطان في الحكم:[1]

1. أن يكون الحكم صادراً عن محكمة مختصة:

يتطلب نظام الخدمة المدنية الحالي في الحكم أن يصدر عن جهة قضائية مختصة، مما يعني أنه أعتد بالحكم بحد ذاته أياً كانت المحكمة التي أصدرته، طالما كانت مختصة قانوناً بذلك.

2. أن يكون الحكم حائز على حجية الأمر المقضي به:

يعتبر الحكم حائز على حجية الأمر المقضي به إذا كان غير قابل للطعن بالطرق العادية لانقضاء مواعيد الطعن أو برفض الطعن، أما الطعن بالطرق غير العادية فليس من شأنه أن يوقف تنفيذ الحكم، إلا إذا كان الحكم صادراً بالإعدام فإنه يوقف تنفيذ العقوبة الأصلية فقط ولا يتعدى إلى العقوبة التبعية، نظراً لأن المحكمة إذا انقضت الحكم، فإنه لا يمكن إعادة الموظف المعزول الذي إعدم، كونه قد فارق الحياة.[2]

**ثانياً: أوجه الاختلاف**

1- العلاقة الوظيفية: بناءً على ما سبق، يتضح للباحث أن العزل من الوظيفة يختلف عن الإحالة على الاستيداع، من حيث العلاقة الوظيفية، بحيث تنقطع هذه الأخيرة بشكل نهائي بين الموظف المعزول والإدارة، بالتالي يجعل العزل من الموظف شخصاً لا يتمتع بصفة الموظف العام، أما العلاقة في الإحالة على الاستيداع كما بينا سابقاً فأنها تنقطع في القانون الأردني على خلاف القوانين المقارنة.

2- جهة الاختصاص: أما من حيث جهة الاختصاص بإصدار قرار العزل من الوظيفة، لا يعود هذا الاختصاص إلى الإدارة التي يتبع لها الموظف المعزول، ويعود السبب إلى أن الإدارة ما عليها إلا تبليغ الموظف بأنه معزول من الوظيفة، هذا ما أكدته المادة ( 171/ ج) بقولها " في جميع الأحوال المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة يجب إعلام الموظف بأي وسيلة متاحة بالإجراءات المتخذة بحقه من المرجع المختص.... خلال أسبوع من تاريخ علم الدائرة باكتساب الحكم الدرجة القطعية أو تاريخ صدور القرار النهائي " أما الاختصاص بالحالة الثالثة يكون للمجلس التأديبي، وما على الإدارة إلا تبليغ الموظف بقرار عزله، بينما الاختصاص بالإحالة على الاستيداع يكون لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير بنظام الخدمة المدنية الأردني.

---

[1] العنزي، عبد العزيز، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، دارسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2012، ص65.

[2] الطماوي، سليمان، الوجيز في الإدارة العامة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1970، ص254.

3- إعادة التعيين : عندما يعزل الموظف لا يجوز إعادة تعيينه مرة أخرى في الوظيفة العامـــة، ويستثنى من ذلك الموظف المعزول المحكوم عليه بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر[1] ، بخلاف الأصل العام الذي يقضي بعدم جواز إعادة تعيين الموظف المعزول من الوظيفة العامـــة[2] أمـــا الموظف المحال على الاستيداع في التشريع الأردني يجوز إعادة تعيينه أثنـــاء ســـريان مـــدة الاستيداع، والسبب يعود لاعتبار الإحالة على الاستيداع من حالات انتهاء خدمة الموظف العام، إذ نصت المادة (166) من نظام الخدمة المدنية على انه " تنتهي خدمة الموظف فـــي أي مـــن الحالات التالية:

أ. قبول الاستقالة

ب. انتهاء مدة العقد أو إنهائه

ج. فقد الوظيفة

د. عدم اللياقة الصحية

هـ. الاستغناء عن الخدمة

و. العزل من الوظيفة

4- الحقوق المالية : ترتب على عقوبة العزل من الوظيفة حرمان الموظف من حقوقه الماليـــة، بالتالي لا يتقاضى راتب في حال كانت مدة خدمته تجيز له الحصول على راتب تقاعدي، هذا ما نصت عليه المادة ( 176 ) على أنه " يحرم الموظف من حقوقه المالية إذا انتهت خدمته في أي من الحالات التالية:

أ. العزل من الوظيفة

ب. فقد الوظيفة

ج. فقد الجنسية الأردنية

ونلاحظ من نص المادة السابقة أن الحرمان جاء بشكل مطلق من الحقوق المالية، مما يعنـــي أن الموظف المعزول لا يتقاضى أي راتب أو مكافآت، هذا بخلاف الإحالة على الاســـتيداع الـــذي

---

[1] انظر: نص المادة ( 71/ د ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[2] كنعان، نواف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 183.

يتقاضى الموظف راتبه إذا تمت الإحالة من غير طلبه، وعند انتهـاء مـدة الإحالـة يحصـل المستودع على راتب تقاعدي.

# الفصل الثاني

## الرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار الإحالة على الاستيداع

أوجد القانون بمعناه الواسع حماية للموظف العام من تعسف الإدارة ، فعندما تتخذ الإدارة قراراً بالإحالة على الاستيداع يتوجب عليها احترام التشريعات الناظمة للوظيفة العامة ، بحيث إذ أصدرت قراراً بالإحالة على الاستيداع وتجاوزت سلطتها الممنوحة لها من قبل التشريعات الوظيفية واتصف بعدم المشروعية ، كان للموظف الطعن بهذا القرار المعيب أمام القضاء الإداري حتى يتسنى له فحص مشروعية أركان هذا القرار ، لذا سنبحث بهذا الفصل الأركان الخارجية لقرار الإحالة على الاستيداع والرقابة القضائية عليها، وذلك على النحو التالي :

**المبحث الأول : الرقابة القضائية على ركن الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع**

**المبحث الثاني : الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع**

## المبحث الأول

## الرقابة القضائية على ركن الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع

يعد ركن الاختصاص أول وأهم ركن من أركان القرار الإداري ، نظراً لارتباطه بالنظام العام ، لذا وزعت التشريعات الوظيفية الاختصاصات في الأجهزة الإدارية ، وأعطت للإدارة صلاحية إصدار قرار الإحالة على الاستيداع ، ولكنها لم تعط هذه الصلاحية إلى أي شخص بالإدارة ، بل حددت الجهة التي من الممكن أن تتأخذ مثل هذا القرار ، وبخلاف ذلك يتحقق عيب عدم الاختصاص الذي يجعل من القرار قابلاً للإلغاء ، لكون هذا العيب وجه من أوجه الإلغاء ، ولغايات البحث بهذا الركن والرقابة القضائية عليه سوف نقسم هذا المبحث على النحو التالي :

المطلب الأول : الاختصاص بالإحالة على الاستيداع .

المطلب الثاني : عيب الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثالث :موقف القضاء الإداري من عيب الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع.

## المطلب الأول

## الاختصاص بالإحالة على الاستيداع

الاختصاص نتيجة من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات ، ويفضي هذا المبدأ إلى تحديد اختصاصات كل السلطات ، ويفضي أيضاً إلى تحديد وتوزيع الاختصاصات داخل كل سلطة[1]. ويعرف الاختصاص بأنه " القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد أخر 000 والجهة المختصة بإصدار القرار هي الجهة التي جعل لها المشرع صلاحية إصداره "[2] ، وعرف أيضاً بأنه " تلك القواعد التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة "[3] .

---

(1) الطماوي ، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1976 ، ص303 ، وكذلك طلبه ، عبد الله ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، المطبعة الجديد ، دمشق ، 1979، ص256 .

(2) كنعان ، نواف ، المرجع السابق ، ص251 .

(3) الطماوي ، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص304 .

– بناءً على ما تقدم – تحدد التشريعات بشكل دائم جهة الاختصاص ، ومن هذه التشريعات نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 الذي حدد الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع بالمادة ( 175/أ/1 ) والتي تنص على " لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إحالة الموظف الدائم على الاستيداع 000 صدور قرار إحالته على الاستيداع"، جعل النظام بهذه المادة مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير هو صاحب الاختصاص بإصدار قرار إحالة الموظفين الذين تنطبق عليهم أحكام هذا النظام على الاستيداع .

أما بالنسبة للقضاة في الأردن فهم غير خاضعين لأحكام نظام الخدمة المدنية ، باستثناء الأمور التي لم ينص عليها قانون استقلال القضاء رقم ( 15 ) لسنة 2001 ، بحيث أحال هذه الأمور إلى نظام الخدمة المدنية ، أما بشأن قرار إحالتهم على الاستيداع يكون بقرار من المجلس القضائي ، باعتبار هذا الأخير هو صاحب الاختصاص في تعيينهم وترفيعهم وقبول استقالاتهم ومحاكمتهم تأديبياً وعزلهم وإحالتهم على التقاعد ، هذا ما أكدته المادة ( 16 ) من قانون استقلال القضاء رقم ( 15 ) لسنة 2001 حيث نصت على ما يلي :

أ- للمجلس إحالة أي قاضي على الاستيداع أو إنهاء خدمته إذا لم يكن مستكملاً مدة الخدمة اللازمة لإحالته على التقاعد .

ب- لا يجوز لعضو المجلس حضور اجتماع المجلس الذي يبحث موضوع إحالته على التقاعد أو الاستيداع أو إنهاء خدمته."

وتأكيداً لذلك أيضاً قضت محكمة العدل العليا بأنه " يستفاد من المادة (16/ب) من قانون استقلال القضاء لسنة 2001 أنها أعطت للمجلس القضائي إصدار قرار بإحالة أي قاضي على الاستيداع ، بحيث يملك إصدار هذا القرار باعتباره هو صاحب الاختصاص ودون معقب عليه من أحد"(1).

أما في ما يتعلق بموظفي أمانة عمان الكبرى ، أناط المشرع الاختصاص لإصدار قرار الإحالة على الاستيداع لمجلس الأمانة بناءً على تنسيب أمين عمان ، وذلك بموجب نظام موظفي أمانة عمان الكبرى رقم ( 114 ) لسنة 2006 . فجاء بالمادة ( 26/ج ) من النظام المذكور " تحقيقاً للغايات المقصودة من هذه المادة يمارس المجلس الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء ورئيس الوزراء ولجنة البعثات والدورات بموجب الأنظمة المنصوص عليها في

---

(1) قرار رقم 506/2006 ، فصل بتاريخ 28/12/2006 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

الفقرتين ( أ ) و ( ب ) من هذه المادة ويمارس الأمين الصلاحيات التي يمارسها الـــوزير 00 ويمارس المدير صلاحيات الأمين العام فيها " .

نلاحظ أن المشرع جعل بنظام موظفي أمانة عمان الكبرى اختصاص وصـــلاحية مجلـــس الوزراء والوزير الواردة في نظام الخدمة المدنية المتعلقة بموظفي الأمانة من اختصاص مجلس الأمانة وأمين عمان ، لأنه ينظر إلى أمانة عمان كمؤسسة مستقلة يديرها المجلس والأمين .

أما في سوريا فقد حدد قانون الموظفين الأساسي الجهة والشخص المختص بإصدار قـــرار الإحالة على الاستيداع ، وجعل تحديد الجهة المختصة حسب مراتب ودرجات الموظفين وعلـــى النحو التالي :

1- لموظفي المرتبة الممتازة حتى الثالثة الإحالة على الاستيداع بقرار من رئيس الوزراء.
2- لموظفي المرتبة الرابعة والخامسة الإحالة على الاستيداع بقرار من الوزير المختص.
3- للموظفي غير المذكورين بالبند الأول والثاني الإحالة على الاستيداع بقرار من السلطة التي تمارس حق تعيينهم .

بينما المشرع الفرنسي أناط بالمادة (22) من نظام الموظفين لسنة 1983 بالوزير صلاحية إصدار قرار الإحالة على الاستيداع بناءً على طلب الموظف أو بقرار منه لمقتضيات المصلحة العامة ، وحدد المشرع بهذا النظام الحالات التي يجوز للموظف طلب الإحالة علـــى الاســـتيداع بالمواد ( 24 ، 25 ، 26 ) وهي :

1- إصابة الزوج أو ابنه بمرض أو حادث خطرين .
2- لأجل القيام بدراسات أو أبحاث ذات نفع عام .
3- لأسباب شخصية تعود للموظف العام .
4- للالتحاق بتشكيل عسكري ملتزم به .
5- لممارسة نشاط متعلق باختصاصه لخدمة عامة أو خاصة ضمن الشروط التالية :
   أ- إثبات انسجام ضرورات العمل مع الإحالة على الاستيداع .
   ب-أن تكون الخدمة الفعلية للموظف عشر سنوات فأكثر .

ج- أن ينوي الموظف من نشاطه نفعاً عاماً .

6- في حال طلبت الموظفة لتربية ولداً لها يقل عمره عن خمسة سنوات أو مصاب بعجز يتطلب رعاية دائمة .

وجعل المشرع الفرنسي بالمادة ( 22 ) الاختصاص بقرار مشترك من رئيس الوزراء والوزير المختص بشكل استثنائي طلب إحالة الموظف على الاستيداع ، لممارسة عمل خاص به[1] .

أما الاختصاص بقانون العاملين المدنيين المصري رقم ( 58 ) لسنة 1971 ، أناطه برئيس الجمهورية الذي بدوره يستطيع كونه صاحب الاختصاص بإحالة الموظف العمومي على الاستيداع . وقد يصدر قرار الإحالة على الاستيداع من جهة أخرى غير رئيس الجمهورية ، وعلى سبيل المثال القانون رقم ( 109 ) لسنة 1971 الخاص بهيئات الشرطة أعطى وزير الداخلية الصلاحية بإصدار قرار الاستيداع[2] ، وأيضاً القانون رقم ( 152 ) لسنة 1980 الخاص بإنشاء الهيئة القومية للسكة الحديدية ، والذي خول بالمادة ( 12 ) لمجلس إدارة الهيئة اتخاذ كل ما يراه لازماً من قرارات لتحقيق أغراض الهيئة دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، ومن هذه القرارات الإحالة على الاستيداع[3] .

- ولكل ما تقدم - نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ( 30 ) لسنة 2007 يختلف عن القانون الفرنسي والسوري والمصري ، من حيث تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع ، في حين أناطه المشرع الأردني بمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير ، بينما المشرع الفرنسي أناطه بالوزير المختص ، باستثناء قرار الإحالة على الاستيداع بناءً على طلب الموظف العام للقيام بعمل خاص يصدر بقرار مشترك من رئيس الوزراء والوزير المختص ، أما في التشريع السوري جعل الاختصاص لإصدار قرار الاستيداع بحسب مرتبة ودرجة الموظف ، وكذلك المشرع المصري جعله من اختصاص رئيس الجمهورية كقاعدة عامة .

---

[1] القبيلات ، حمدي ، إنقضاء الرابطة الوظيفية غير حالة التأديب ، المرجع السابق ، ص71 .
[2] سلامة ، وهيب ، المرجع السابق ، ص181 .
[3] أبو العينين ، محمد ماهر ، أحكام وفتاوى مجلس الدولة ، الكتاب الثاني ، 1999 ، ص735 المشار إليه لدى د. حمدي القبيلات ، المرجع السابق ، ص72 .

## المطلب الثاني

## عيب عدم الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع

تقرر عيب عدم الاختصاص كوجه من أوجه الإلغاء أمام مجلس الدولة الفرنسي[1] ، بقصد إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لمبدأ المشروعية ، ولذا سميت دعوى الإلغاء في فرنسا بدعوى تجاوز السلطة أو دعوى القانون العام ، لهذا كان عيب عدم الاختصاص من صنع القضاء الإداري الفرنسي على العكس من الوضع في الدول العربية كالأردن ومصر وسوريا، إذ أنه في هذه الدول من وصنع المشرع ، بمعنى أنها نصت عليه في قوانينها كقانون محكمة العدل العليا رقم ( 12) لسنة 1992 وقانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 .

ويعرف هذا العيب بأنه " عدم القدرة القانونية على اتخاذ قرار معين وذلك لضرورة صدوره من عضو أو هيئة أخرى "[2] ، وعرف أيضاً بأنه " عدم المقدرة القانونية على اتخاذ قررا إداري معين لضرورة إصداره من موظف أو هيئة أخرى "[3] .

ويتحقق عيب عدم الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع عندما يصدر القرار من جهة إدارية دون أن يكون لها صفة في إصداره ، أي أنها لم تكن تملك الصلاحية لإصداره مع أن القرار مشروعاً من كافة الجوانب[4]، لذلك يجب على رجل الإدارة إلا يصدر قرار الإحالة على الاستيداع إلا إذا كان يملك الصلاحية للقيام بإصداره بموجب القوانين والأنظمة، نظراً لأنه عيب متعلق بالنظام العام مما يدفع القضاء الإداري للتصدي لهذا العيب من تلقاء نفسه .

ويرى الفقه أن القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص لا يمكن تصحيحه أو إجازته من السلطة المختصة[5] ، وفي هذا الصدد قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه إذا خول القانون الرؤوساء الإداريين اختصاصات معينة فأن القرار الصادر من أحد الموظفين التابعين لهم يكون قد صدر من جهة غير مختصة بإصداره ولا يغير من عدم مشروعية القرار إذا اعتمده الرئيس الإداري ، لأن القرار الباطل بسبب عيب عدم الاختصاص لا يصحح بالاعتماد

---

(1) خليل ، محسن ، القضاء الإداري اللبناني ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1982 ، ص481 ، وطلبه عبد الله ، الرقابة على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص257 .

(2) خليل ، محسن ، المرجع السابق ، ص482 .

(3) شطناوي ، علي ، القضاء الإداري الأردني ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الأول، بدون دار نشر ، 1995 ، ص508 .

(4) العجارمة ، نوفان ، والقاضي ، وليد ، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المتعلقة بترقية الموظفين العمومين في الأردن ، بحث منشور بمجلة الحقوق ، المجلد الثامن ، العدد ( 1 ) ، 2011 ، ص10 .

(5) خليل ، محسن ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1989 ، ص73 .

من صاحب الشأن[1] ، وفي ما بعد سارت المحكمة بعكس هذا الاتجاه حيث اعتبرت أن القـرار المشوب بعيب عدم الاختصاص يجوز تصحيحه واعتماده من الجهة المختصة ، وبالتالي ينقلب القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص إلى قرار منسجم مع المشروعية[2] .

وقضت محكمة العليا الأردنية بأن " المبادئ المقررة في الفقه الإداري تجيز تصحيح القرار الإداري الباطل بإجراء يزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب وعندئذ تصبح الدعوى بطلب إلغاءه غير ذات موضوع "[3] .

ويرى الباحث انه يجب التفرقة بين حالتين :

1- إذا كان تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يسري بأثر رجعي فأن القرار يعتبر غير مشروع ، نظرا لعدم رجعية القرارات الإدارية .

2- إذا كان تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب عدم الاختصاص يسري بأثر فوري، أي من تاريخ التصحيح ، فإن القرار يعتبر صحيحاً وغير مخالف للنظام العـام لاعتبـار الاختصاص متعلق بالنظام العام والتصحيح قراراً إدارياً صادراً من جهة الاختصاص.

وعيب عدم الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع قد يصدر بأكثر من صورة ، كعيب بسيط أو كعيب جسيم ، لذا سوف نبحث صور عيب عدم الاختصاص بقـرار الإحالـة علـى الاستيداع في ما يلي :

**أولاً – عيب الاختصاص الجسيم بقرار الإحالة على الاستيداع :**

القرار الصادر بالاستيداع ومشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم يعتبر منعـدماً وفاقـداً لصفته الإدارية ، ولا ينتج عنه حقوقاً ولا يتحصن من الطعن به بتقادم ميعاد الطعـن ، ويحـق للإدارة سحبه في أي وقت، إذ قضت محكمة العدل العليا بأن القرار المنعدم لا يتقيد الطعن فيـه بميعاد ، ولا يقوم على أساس قانوني سليم ، ويعتبر منعدماً إذا شابه عيب جسـيم ينـزع عنـه أركانه كقرار إداري مما ينزل به إلى درجة الإنعدام[4] .

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا ، الصادر بتاريخ 1953/12/21 ، مجموعة مجلس الدولة ، ص293 .
[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1961/6/3 ، مجموعة مجلس الدولة ، ص1221 .
[3] قرار رقم 49/1963 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 275 ) من العدد ( 4 ) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1964 .
[4] مشار إليه لدى ،الدكتور نواف كنعان ، القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2006 ، ص254.

وقرار الإحالة على الاستيداع الذي يشوبه عيب عدم الاختصاص الجسيم يفقده مقومات القـرار الإداري ويحيله إلى واقعة مادية[1] ، وقضت محكمة العدل العليا بأن " القرار يعتبر منعـدماً إذا كان مشوباً بعيب جسيم ويكون ذلك إذا اصدر القرار من فرد عادي أو هيئة لا تخـتص أصـلاً بمزاولة هذا الاختصاص أو صدر القرار من سلطة في شأن من اختصاص سلطة أخرى ، كأن تتولي السلطة الإدارية عملاً من أعمال السلطتين القضائية أو التشريعية أو إذا أصدر موظـف ليس من واجبات وظيفته أن يصدر قرارات إدارية ، والقرار المشوب بعيب جسـيم 000 فاقـد لخصائصه كقرار إداري "[2] .

ومن خلال تحليل القرار المتقدم لحالات عيب الاختصاص الجسيم ، نجد بأن محكمة العدل العليا حددت حالات عيب عدم الاختصاص الجسيم للقرارات الإداريـة ، ومـن ضـمن هـذه القرارات قرار الإحالة على الاستيداع ، وهذه الحالات :

1- صدور قرار الإحالة على الاستيداع من شخص عادي : تتمثل هذه الحالة عندما يصدر القرار من شخص عادي تعوزه صفة الموظف العام[3] ، ولا يملك أي صـلاحية فـي مباشرة إصدار قرار الإحالة على الاستيداع ، لذلك يعتبر القرار الصادر منه يصل إلى درجة الانعدام ولا يترتب عليه أي أثار قانونية .
2- صدور قرار الإحالة على الاستيداع مـن السـلطة التشـريعية : حـددت الدسـاتير اختصاصات السلطة التشريعية بالرقابة والتشريع ، مما لا يجوز لها الاعتـداء علـى اختصاصات السلطة التنفيذية ، إذا كانت هذه الأخيرة مختصة بإصدار قـررا الإحالـة على الاستيداع ، وبهذه الحالة ينحدر القرار الإداري إلى درجة الانعدام ، نظراً لإناطة الاختصاصات بالإحالة على الاستيداع بكافة التشريعات إلى الإدارة سواء ممثلة برئيس أم بمجلس الوزراء أو بوزير .
3- صدور قرار الإحالة على الاستيداع من السلطة القضائية : يتمثل الانعـدام فـي هـذه الحالة بإتيان السلطة القضائية عملاً إدارياً يقضي بإحالة موظف عام على الاسـتيداع تختص به الإدارة ، وإذا به تعدي من السلطة القضائية على اختصاص سلطة مسـتقلة

---

[1] عصفور ، سعد ، وخليل ، محسن ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، دون سنة ، ص446 .
[2] قرار رقم 82/1994 ، فصل بتاريخ 29/1/1994 ، ( هيئة خماسية ) منشور على الصفحة ( 693 ) مـن مجلة نقابة المحامين لسنة (1994) .
[3] نده ، حنا إبراهيم ، القضاء الإداري في الأردن ، بدون دار نشر ، 1972، ص368 ، وكنعـان، نـواف ، المرجع السابق ، ص255 ، وصادق ، سمير ، المرجع السابق ، ص100 .

عنها وموازية لها[1] ، مما يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبنته أغلب الدساتير ، ولكن بالمقابل لا يجوز للإدارة إحالة القضاة على الاستيداع في الأردن ، إذ ينعقد الاختصاص بذلك للمجلس القضائي ، هذا إما أكدته المادة ( 16 ) من قانون استقلال القضاء رقم ( 15 ) لسنة 2001 .

ويعتبر أيضا قرار الإحالة على الاستيداع مشوباً بعيب عدم الاختصاص الاجسيم في حال إعتداء جهة إدارية على اختصاص جهة إدارية لا تمت لها بصلة ، وتنتج هذه الحالة عن عدم احترام قواعد الاختصاص من قبل الأجهزة الإدارية في الدولة ، وصدور القرار من موظف ليس من اختصاصاته إصدار قرارات الإحالة على الاستيداع ، وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا[2] .

ويترتب على انعدام قرار الإحالة على الاستيداع المشوب بعيب عدم الاختصاص الجسيم نتائج قانونية تؤثر بالقرار وعلى القرارات التي استندت عليه وعلى الاختصاص القضائي ، وهذه النتائج ما يلي :

أ- عدم التقيد بالميعاد المحدد للطعن بقرار الإحالة على الاستيداع .

ب- يجوز للإدارة سحب القرار القاضي بالاستيداع بأي وقت .

ج- انعدام جميع القرارات والإجراءات التي استندت إليه .

د- يعتبر القرار خارج دائرة القرارات المنشئة للحقوق .

هـ- يختص القضاء الإداري والنظامي في تقدير مشروعية قرار الإحالة على الاستيداع المنعدم وشل جميع أثاره القانونية[3] .

---

[1] شطناوي ، علي ، القضاء الإداري الأردني ، المرجع السابق ، ص557 .
[2] قرار رقم 314/1993(هيئة عادية) منشور على الصفحة (693) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1994، مشار إليه لدى الدكتور نواف كنعان ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص259.
[3] شطناوي ، علي ، القضاء الإداري الأردني ، المرجع السابق ، ص564 .

**ثانياً – عيب عدم الاختصاص البسيط بقرار الإحالة على الاستيداع :**

الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع يكون بالأغلب من صلاحيات الإدارة ، لذا فأن عيب الاختصاص البسيط يقع داخل الإدارة[1] ، وذلك عندما تخالف قواعد الاختصاص، بمعنى أن يتجاوز مصدر القرار حدود اختصاصه ، فالقرار الإداري يلزم لمشروعيته أن يكون صادراً ممن يملك الحق بإصداره[2] ، وبقرار الإحالة على الاستيداع المشوب بعيب الاختصاص البسيط يكون قد صدر ممن لا يملك إصداره ، كصدوره من الوزير وهو من اختصاص مجلس الوزراء، وعيب عدم الاختصاص البسيط لا يؤدي بقرار الإحالة على الاستيداع إلى درجة الانعدام بل إلى بطلانه وإمكانية إلغاءه ، وكذلك عدم الطعن به بعد فوات المدة المحددة للطعن بالقرارات الإدارية ، مما يجعل منه قراراً محصناً من الطعن به بالإلغاء ويترتب عليه أثاره قانونية .

وحتى يكون القرار الصادر بالإحالة على الاستيداع المشوب بعيب عدم الاختصاص البسيط قابلاً للإلغاء يجب أن يكون ضمن إحدى الصور الآتية :

1- عيب عدم الاختصاص الموضوعي بقرار الإحالة على الاستيداع : يتمثل هذا العيب عندما تتخذ جهة إدارية قراراً بالاستيداع من اختصاص جهة إدارية أخرى غير الجهة التي أصدرته ، أو يتخذ من جهة إدارية موازية للجهة المختصة ، ويتمثل أيضاً بإصداره من جهة إدارية أعلى من جهة الاختصاص ، أو بأن يصدر من سلطة عليا وهو من اختصاص من سلطة أدنى . فوضعية الإحالة على الاستيداع في التشريع الفرنسي من اختصاص الوزير الذي يتبع له الموظف العام ، وعندما يصدر قرار الاستيداع في هذه الحالة من وزير آخر لا يتبع له الموظف يعتبر بذلك اعتداء على اختصاص الوزير الذي يتبع له الموظف ، ويشوب القرار عيب عدم الاختصاص الموضوعي الذي يجعل منه باطلاً وقابلاً للإلغاء .

ويتحقق هذا العيب عندما يجعل المشرع الاختصاص بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع مشتركاً بين شخصين أو جهتين ، كنظام العاملين الفرنسي رقم (224) لسنة 1959 الذي

---

(1) كنعان ، نواف ، المرجع السابق ، ص260 .

(2) الزعبي ، خالد سمارة ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، المركز العربي للخدمات ، الطبعة الأولى، عمان ، 1993 ، ص64 .

جعل اختصاص إصدار قرار بطلب الموظف لإحالته على الاستيداع لممارسة عمل خاص به بقرار مشترك من رئيس الوزراء والوزير المختص .

2- عيب عدم الاختصاص المكاني بقرار الإحالة على الاستيداع : يقصد بهذا العيب بأن تصدر جهة إدارية قرار بإحالة موظف على الاستيداع ليس من ضمن نطاق اختصاصها المكاني إصدار هذا القرار بحق الموظف ، نظراً لأن الموظف لا يتبع للجهة الإدارية مكانياً وتجاوزها حدود اختصاصها الإقليمي . ولا يمكن تصور هذا العيب بقرار الإحالة على الاستيداع بالأردن ، لأن نظام الخدمة المدنية حدد جهة الاختصاص وهو مجلس الوزراء ، ويعتبر هذا الأخير ذو اختصاص مكاني على جميع موظفي الدولة الخاضعين لنظام الخدمة المدنية ، ويعد هذا العيب قليل الحدوث بشكل عام ، لأن الدوائر الإقليمية للممارسة الاختصاصات الإدارية محددة بصورة واضحة[1] .

3- عيب الاختصاص الزماني بقرار الإحالة على الاستيداع : يتمثل هذا العيب بقرار الإحالة على الاستيداع يأخذ الجهة الإدارية القرار في وقت لا تكون مختصة به كإصداره قبل مباشرة اختصاصاتها أو إصداره بعد تركها لاختصاصاتها ، لذلك لا يجوز لمجلس الوزراء إصدار قرار بالإحالة على الاستيداع بعد حله أو قبل مباشرة اختصاصاته ، ويقول الأستاذ الدكتور نواف كنعان بهذا الخصوص " إستقر الفقه والقضاء الإداريان على أن يقتصر دور الوزارة المستقيلة أو المجالس في الفترة السابقة على تصريف الأمور الجارية والعاجلة فقط ، حيث أن كل قرار يصدر على خلاف ذلك يعد بمثابة إعتداء على سلطات الخَلَف 000 ويرجع للقاضي الإداري تحديد ما يندرج تحت مدلول ( الأمور الجارية والعاجلة )، ويلغى كل قرار يخرج عن ذلك حيث أنه يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزماني 000 وترتيباً على ذلك استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار القرارات التي تصدر من الوزارة المستقيلة ولا تندرج في الأعمال الجارية أو المستعجلة مثل الأعمال التي تتعلق باللوائح التنظيمية الكبرى ، أو التي تتضمن تعديلاً في الأوضاع القانونية والحقوق المعترف بها ، معيبة بعيب عدم الاختصاص الزماني وحكم بإلغائها [2] .

---

[1] خليل ، محسن ، القضاء الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص486 ، وطلبه ،عبد الله، المرجع السابق ، ص270 ، وعصفور ، سعد ، وخليل ، محسن ، المرجع السابق ، ص453 .
[2] كنعان ، نواف ، المرجع السابق ، ص267 – 268 .

## المطلب الثالث

## موقف القضاء الإداري من عيب الاختصاص بقرار الإحالة على الاستيداع

تخضع قرارات الإحالة على الاستيداع لرقابة القضاء الإداري في الدول التي تعتمد النظام المزدوج والمطبق في فرنسا ومصر وسوريا والأردن ، أما في مجال الرقابة على ركن الاختصاص تكون بالحدود التي رسمتها التشريعات الوظيفية .

### الفرع الأول

### موقف محكمة العدل العليا الأردنية

تختص محكمة العدل العليا بموجب قانونها الحالي رقم ( 12 ) لسنة 1992 بالنظر في طلبات الموظفين العموميين بإلغاء القرار الإداري النهائية القاضية بإحالتهم على الاستيداع لتخلف أحد أركانه ، والتي منها ركن الاختصاص للتحقق من صحة ومشروعية هذا الركن، وفي مجال الرقابة على قرار الإحالة على الاستيداع تقول المحكمة " تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن بالقرار القاضي بإحالة الموظف عل الاستيداع "(1) . بينما رقابتها على ركن الاختصاص بقرار استيداع الموظف العام الخاضع لنظام الخدمة المدنية تقول بأنه " يستفاد من أحكام المادة (175/أ/1) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته أن مجلس الوزراء باعتباره أعلى سلطة في الدولة والمهيمن على مصالحها وحسن سير أداء العمل فيها سلطة تقديرية في إحالة الموظف على الاستيداع 000 ولم يرد دليل على خلاف ذلك ولم يقدم المستدعى أي بينة على عدم صحة وسلامة القرار المشكو منه فإنه يكون إزاء ذلك واقعا في محله ومتفقاً وأحكام نظام الخدمة المدنية 000 "(2)وقضت أيضاً بأن المشرع بموجب نظام الخدمة المدنية منح صلاحية لمجلس الوزراء بإحالة أي موظف على الاستيداع باعتباره أعلى سلطة إدارية في الدولة ، ودون أن يلزمه بالإفصاح عن الأسباب التي دعته لاتخاذ هذا القرار(3).

– اعتماداً على ما سبق – درجت المحكمة في كافة أحكامها على أن المشرع أناط الاختصاص بقرار إحالة الموظفين الخاضعين لنظام الخدمة المدنية على الاستيداع بمجلس

---

(1) قرار رقم 66/1990 فصل بتاريخ 17/10/1990 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
(2) قرار رقم 213/2008 فصل بتاريخ 15/7/2008 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
(3) قرار رقم 500/2005 فصل بتاريخ 24/1/2006 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

الوزراء باعتباره الجهة التي حددها النظام بالمادة ( 1/أ/175 ) والسلطة العليا الإدارية في الدولة[1] .

وفي ما يتعلق بالجهة المختصة بإحالة القضاة على الاستيداع ، نص قانون استقلال القضاء الأردني رقم ( 15 ) لسنة 2001 أن للمجلس القضائي نقل القضاة وترفيعهم وقبول استقالاتهم وإحالتهم على التقاعد والاستيداع ، وبموجب هذا القانون أناط المشرع صلاحية إحالة القضاة على الاستيداع بالمجلس القضائي باعتباره الجهة التي تمثل قمة الهرم القضائي الأردني، وتأكيداً على ذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه " يستفاد من قانون استقلال القضاء رقم (15) لسنة 2001 وفي المادة (16/ب) أنها أعطت المجلس القضائي المؤلف من أحد عشر قاضياً من رجال القضاء هم بطبيعة مراكزهم على القمة من مدارج التنظيم القضائي الأردني وهم أكثر خبرة ودراية بأوضاع السلطة القضائية ، وأعمق فهماً للمقاييس الصارمة التي يتعين أن يؤدي العمل القضائي في إطارها وأنفذ إلى الضوابط الكامنة في طبيعة الوظيفة القضائية ... بإحالة المستدعي (القاضي) على الاستيداع وأصدار المستدعي ضده قراره المطعون فيه والذي يملك حق إصداره بلا معقب عليه من أحد ، حيث أن سلطته بهذا الشأن تقديريه تنأى عن الرقابة القضائية طالما كانت متفقة مع مبدأ المشروعية 00 "[2] .

وبينما كان الوضع قبل صدور القانون السالف الذكر لم يكن القانون السابق ينص على اختصاص المجلس القضائي بشكل مباشر بإحالة القضاة على الاستيداع ، وأنما أحال هذا الوضع إلى نظام الخدمة المدنية ، هذا ما أكدته محكمة العدل العليا بأن الطعن المتعلق بعدم اختصاص المجلس القضائي بإحالة القضاة على الاستيداع ، نظراً لأن قانون استقلال القضاء لا يوجد به نص يعطي هذه الصلاحية للمجلس ، وأن هذه الصلاحية أعطيت لمجلس الوزراء بموجب نظام الخدمة المدنية ، ولدى رجوع المحكمة إلى قانون استقلال القضاء نص على أن الحالات الغير المنصوص عليها بهذا القانون تطبق عليها أحكام نظام الخدمة المدنية أو أي تشريع يتعلق بالموظفين ، وبالتالي يكون المجلس القضائي بهذه الحالة هو صاحب الاختصاص بإحالة القضاة على الاستيداع[3] .

ويرى الباحث أن ما جاء به المشرع في قانون استقلال القضاء رقم ( 15 ) لسنة 2001 بالنص صراحة على اختصاص المجلس القضائي بإحالة القضاة على الاستيداع أفضل مما كان

---

[1] انظر للقرار رقم 100/2011 فصل بتاريخ 31/5/2011 ، وقرار رقم 2010/2012 فصل بتاريخ 5/7/2012 ، وقرار رقم 433/2012 فصل بتاريخ 29/1/2013 ، منشورات مركز عدالة .

[2] قرار رقم 264/2007 فصل بتاريخ 4/9/2007 ، ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

[3] قرار رقم 850/1998 فصل بتاريخ 21/6/1998 ، ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

عليه الوضع السابق من الرجوع لإحكام نظام الخدمة المدنية ، نظراً لأن النظام يطبق على الموظفين العموميين والقضاة ليسوا موظفين يتبعون إلى السلطة التنفيذية وإنما إلى سلطة موازية لها إلا وهي السلطة القضائية ، إذ كان الوضع قبل صدور هذا القانون سريان أحكام نظام الخدمة المدنية على القضاة فيما يتعلق بالاستيداع ، مما يعني الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يعتبر هذا المبدأ من الأصول الدستورية في النظم الديمقراطية التي أخذ بها الدستور الأردني ، وكذلك نصت المادة ( 98 ) من الدستور الأردني بأن " يعين قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزلون بإرادة ملكية وفق أحكام القوانين " ومن خلال هذا النص نلاحظ أنه كانت هناك شبهة بعدم دستورية قانون استقلال القضاء السابق عندما أحال الأمور غير المنصوص عليها به إلى نظام الخدمة المدنية ؛ لصراحة المادة ( 98 ) من الدستور التي اعتبرت تعيين وعزل القضاة بقانون وليس بنظام.

أما قرار إحالة موظفي أمانة عمان الكبرى على الاستيداع باعتبارهم لا تسري عليهم أحكام نظام الخدمة المدنية في ما يتعلق بركن الاختصاص بقرار استيداعهم ، نظراً لأن نظام موظفي أمانة عمان الكبرى رقم ( 114 ) لسنة 2009 بالمادة ( 26/ج ) أسند الاختصاص إلى مجلس الأمانة بتنسيب من أمين عمان ، فقضت محكمة العدل العليا في هذا الصدد " 1- أن إحالة الموظف في أمانة عمان الكبرى على الاستيداع ، محكومة بنصوص نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 لعدم النص عليها في نظام موظفي أمانة عمان المذكور . ويستفاد من المادة (1/أ/175) من نظام الخدمة المدنية أن إحالة أي موظف يخضع لأحكام نظام الخدمة المدنية على الاستيداع تكون بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير المختص . ورجوعا لنص المادة ( 26/ج ) من نظام موظفي أمانة عمان الكبرى فإن صلاحيات الوزير – لغايات شؤون الموظفين – يمارسها أمين عمان الكبرى ، وإن صلاحيات مجلس الوزراء يمارسها مجلس أمانة عمان للغاية ذاتها . مما يعني أن إحالة الموظف في أمانة عمان على الاستيداع تكون بتنسيب من أمين عمان إلى مجلس الأمانة الذي يصدر قراره بهذا الشأن . وحيث أن إحالة المستدعي كانت بقرار من لجنة شؤون الموظفين بناء على تنسيب من أمين عمان الكبرى وبموافقة دولة رئيس الوزراء ... وتكون إحالة المستدعي على الاستيداع باطلة لمخالفتها القانون"[1] .

---

[1] قرار رقم 97/2010 فصل بتاريخ 14/6/2010 ، ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

– ولكل ما تقدم – فأن محكمة العدل العليا لم تتردد أو تتأنى في إلغاء أي قرار يصدر من جهة غير مختصة ، كون ركن الاختصاص بالقرار الإداري متعلق بالنظام العام ، وبشكل دائم تنص عليه التشريعات ، فمحكمة العدل العليا هي حامية الحقوق والحريات من جهة وتراقب تطبيق القانون بالشكل السليم من جهة أخرى .

## الفرع الثاني

## موقف القضاء الإداري المقارن

يملك مجلس الدولة الفرنسي الاختصاص بالرقابة على قرارات إحالة الموظفين العموميين على الاستيداع ، وذلك من خلال النظر في الطعون التي يتقدم بها الموظفون ذو العلاقة ، ويمارس هذه الرقابة على اعتبار أن قرارات الإحالة على الاستيداع قرارات إدارية يجب أن تتوافر بها جميع أركان القرار الإداري ، والتي منها ركن الاختصاص بحيث إذا شاب هذا الركن عيب فأنه يؤدي إلى بطلان قرار الإحالة على الاستيداع وقابليته إلى الإلغاء .

وبهذا الخصوص ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن في حالة عدم تحديد الاختصاص فأن الاختصاص يتحدد بناءً على قاعدة توازي الاختصاص ، بمعنى أن السلطة التي تتخذ قرار التعيين هي صاحبة الصلاحية في اتخاذ القرار المعاكس له ، لذلك قضى المجلس أن السلطة صاحبة الصلاحية بتعيين الموظف هي نفسها المختصة في إحالته على الاستيداع ، لأن المشرع جعل في كثير من الحالات أن السلطة التي تملك إلغاء قرار معين هي نفسها المختصة بإصداره ، إلا أن هذا المبدأ غير مطلق فقد يوجد ما يخالفه عندما يحدد المشرع جهة الاختصاص بشكل واضح [1].

نلاحظ بأن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر ركن الاختصاص موجود في قرار الإحالة على الاستيداع سواء كان منصوص عليه في التشريع أم لا ، لاعتبار أن صاحب الصلاحية بقرار التعيين له الصلاحية أيضاً باتخاذ قرار الاستيداع ، ويأخذ بذلك في جميع الأحوال التي لم يرد بها نص يحدد جهة الاختصاص .

أما موقف القضاء الإداري المصري من الطعون المتعلقة بقرارات الإحالة على الاستيداع المشوبة بعيب عدم الاختصاص ، لم نجد حكم متعلق بهذا الشأن ، ويعود السبب إلى ان قرارات

---

[1] طلبه ، عبد الله ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، جامعة دمشق ، 1993، ص238.

الإحالة على الاستيداع كانت تعتبر من اعمال السيادة التي تخـرج مـن اختصـاص القضـاء الإداري، وركن الاختصاص بقرار الاستيداع في التشريع المصري مـن اختصـاص رئـيس الجمهورية أو من اختصاص مجالس الهيئات المنظمة بقانون خاص مثل قانون الهيئة القوميـة للسكة الحديدية ، بحيث إذا ثبت للقضاء أن قرار الإحالة على الاستيداع صدر من جهـة غيـر مختصة به فإنه لا يتوانى عن إلغاء ذلك القرار [1].

أما موقف القضاء الإداري السوري بخصوص ركن الاختصاص بقـرار الإحالـة علـى الاستيداع، أنه لا يتردد بإلغاء القرار الصادر من جهة غير مختصة، نظراً لأن المشـرع حـدد الجهات المختصة بإحالة الموظف على الاستيداع حسب مرتبته ودرجته .

---

[1] القبيلات ، حمدي ، إنقضاء الرابطة الوظيفية ، المرجع السابق ، ص90.

## المبحث الثاني

## الرقابة القضائية على ركن الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع

يتعين على الإدارة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع إلا تمارس هـذا العمـل القانوني إلا إذا كانت تملك الصلاحية بذلك طبقاً لما تقضي به قواعد تنظيم الاختصاصات ، كما وأنه يجب علاوة على ذلك أن يصدر قرار الإحالة على الاستيداع وفقاً للإجراءات والشـكليات المقررة في القوانين ، وأن هذه الشكليات والإجراءات لا تهدف إلى تعقيد الأعمال الإدارية ، بل تهدف إلى حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ، مـن خـلال إعطـاء الإدارة الوقت اللازم للتروي والتمحص ، لكي يصدر قرار الاستيداع وفقاً للإجراءات والشروط الشكلية ، ولكن تجاهل الإدارة في إتباع الشكل والإجراء المقرر في القوانين يؤدي إلـى تشـوه قـرار الاستيداع بعيب الشكل والإجراء ، مما يعني قابلية هذا القرار للإلغاء ، لذا سـوف نقسـم هـذا المبحث على النحو الآتي :

المطلب الأول : الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثاني : عيب الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثالث : موقف القضاء الإداري من عيب الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع

### المطلب الأول

### الشكل والإجراء بالإحالة على الاستيداع

حتى يكون قرار الإحالة على الاستيداع سليماً يجب أن يصدر وفقاً للإجراء والشكل المقرر في القانون ، فإذا تجاهلت الإدارة الشكل والإجراء الذي اقره القانون ، أما لأنها قد أهملت هـذا الشكل والإجراء وأما سارت وفقاً للشكل والإجراء بصورة ناقصة كان القـرار مشـوباً بعيـب الشكل والإجراء . ويعرف الشكل بأنه " الصورة التي يوضع فيها القرار سـواء إتخـذت هـذه الصورة الكتابة أو إتخذت صورة أخرى غير الكتابة ، كأن يصدر القرار شـفاهة أو بطريـق

الإشارة أو الإيماءة أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول "[1] ، ومن خلال التعريف نلاحظ أن الشكل بقرار الإحالة على الاستيداع يمثل الوجود الخارجي له ، بينما الإجراء يتمثل بالخطوات التي تتبع في إصدار القرار[2] .

ويتمثل الشكل والإجراء الذي يصدر بهما قرار الإحالة على الاستيداع على النحو التالي :

**أولاً – شكل قرار الإحالة على الاستيداع :**

1- الكتابة : الأصل بقرار الاستيداع أن يصدر مكتوبا ، نظراً لما يبنى عليه من أثار قانونية ، منها تبليغ الموظف المحال على الاستيداع ، وتسوية الأوضاع المالية ، ومن خلال استقراء نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني نجد بأن المشرع لم يتطلب شرط الكتابة بقرار الإحالة على الاستيداع بشكل صريح ، ولكن ذلك لا يعني عدم كتابة قرار الاستيداع ، بل وجوب الكتابة بالقرار ، لأن القرار مبني على التنسيب من الوزير وهذا التنسيب يكون بطبيعة الحال مكتوباً ، مما يعني صدور قرار الاستيداع مكتوباً ، وإذا صدر قرار الاستيداع فيجب أن يكون موقعاً من الجهة التي أصدرته ، بحيث إذا خلا من التوقيع ، فلا يكون هناك قرار إداري[3] ، كذلك يجب أن يحمل القرار تاريخ صدوره ، لكي يبين القانون الذي صدر القرار بمقتضاه ، وبالتالي يحدد الشخص المختص بإصداره . بينما إذا صدر القرار شفهياً لا نكون أمام قرار باطل ، لجواز إثبات القرار بكافة طرق الإثبات والكتابة التي قد يشترطها المشرع ضمنياً من أجل الإثبات القانوني .

2- التسبيب : قرار الإحالة على الاستيداع هو عمل إداري ، ولذلك يجب أن يكون القرار مسبباً إذا ألزم القانون الإدارة تسبب القرار ، والتسبيب عرفه الدكتور علي شطناوي بأنه التزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية الواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه ، وبالرجوع لنظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998 اشترط بالمادة ( 160 ) على الإدارة بيان الأسباب التي استندت عليها في إحالة أي موظف على الاستيداع، إذ قضت محكمة العدل العليا

---

[1] كنعان ، نواف ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص263 .
[2] الغويري ، أحمد ، قضاء الإلغاء في الأردن ، الطبعة الأولى ، عمان ، 1989 ، ص344 .
[3] نده ، حنا ، المرجع السابق ، ص381 .

بأنه " يستفاد من نص المادة ( 160 ) من نظام الخدمة المدنية رقم ( 1 ) لسنة 1998 أن المشرع اشترط أن يبين الوزير الأسباب التي يستند إليها في طلب التنسيب حتى لا يكون الموظف المنسب به عرضه لأهواء الوزير وحتى يطلع مجلس الوزراء على حقيقة وضع الموظف "[1] . أما النظام الحالي فلم يلزم الإدارة ببيان الأسباب التي دعتها للتنسيب إلى مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستيداع ، مما يعني إذا صدر القرار بالإحالة على الاستيداع ولم يكن مسبباً من الوزير يكون صحيحاً من حيث الشكل .

ويرى الباحث أن ما كان منصوص عليه بوجوب ذكر الأسباب التي استندت إليها الإدارة بالتنسيب لإحالة الموظف الاستيداع في نظام الخدمة المدنية لسنة 1998 أفضل من ما هو عليه الحال في نظام الخدمة المدنية الحالي من عدم النص على ذلك .

**ثانياً – إجراءات قرار الاستيداع :**

1- الطلب : قد يصدر قرار الاستيداع بناءً على طلب الموظف العمومي من الإدارة بإحالته على الاستيداع ، هذا الحالة أخذ بها النظام الأردني والقانون الفرنسي ، مما يعني بدء إجراءات قرار الاستيداع بطلب من الموظف إلى الإدارة .

2- التنسيب : التنسيب يعتبر من إجراءات قرار الإحالة على الاستيداع بالنظام الأردني، إذ نصت المادة ( 175/أ/1 ) من نظام الخدمة المدنية بأن " لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إحالة الموظف الدائم على الاستيداع 000 " ، ويعتبر أيضاً شرطاً لصحة قرار الاستيداع ، تأكيداً لذلك قضت محكمة العدل العليا أن قرار مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستيداع استناداً إلى تنسيب مخالف لنظام الخدمة المدنية يبطل القرار وحقيقاً بالإلغاء[2]، المشرع أوجد التنسيب ليحيط مجلس الوزراء بموضوع إحالة الموظف على الاستيداع بالشكل الكامل قبل إصداره القرار، بالتالي يعد ضمانة من ضمانات عدم تعسف الإدارة بممارسة سلطتها التقديرية .

3- تشكيل المجالس : قرار الإحالة على الاستيداع يصدر في الأردن من مجلس الوزراء ، ولكن هل يتم تداول هذا القرار وإصداره من قبل أعضاء المجلس بالأكمل ؟ بالرجوع

---

(1) قرار رقم 381/1998 فصل بتاريخ 28/2/1999 ( هيئة خماسية ) منشور على الصفحة ( 836 ) من المجلة القضائية ، العدد (4 ) .

(2) قرار رقم 384/1998 فصل بتاريخ 28/4/1999 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

لنظام الخدمة المدنية نلاحظ بأنه ذكر بشكل صريح أن يصدر قـرار الإحالـة علـى الاستيداع من مجلس الوزراء دون أن يتطلب عدد معين في المجلس والنصاب القانوني له حتى يكون القرار صحيحاً من الناحية الإجرائية ، وبالرجوع أيضاً لنظام صلاحيات مجلس الوزراء رقم (58) لسنة 1993 الذي حدد متى يكون اجتماع مجلس الـوزراء صحيحاً قانونياً ، إذ نصت المادة (3) منه على أن " يكون اجتمـاع مجلـي الـوزراء قانونياً إذا حضرة ثلثا الأعضاء ، على أن يكون الرئيس أو من يقوم مقامه فـي حالـة غيابه واحدا منهم ويتخذ المجلس قراراته بأكثرية أصوات الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يرجع الجانب الذي صوت إلى جانبه رئيس مجلس الوزراء " .

ونلاحظ من خلال استقراء هذا النص أن المشرع يتطلب حتى يكون اجتماع مجلس الوزراء قانونيا لكي يمارس صلاحيات بما فيها إصدار قرار الإحالة على الاسـتيداع تـوافر الشـروط التالية:

1- أن يحضر اجتماع مجلس الوزراء ثلثا الأعضاء ( الوزراء ) .
2- أن يحضر رئيس المجلس أو من يقوم مقامه في حال غيابه .
3- أن يتخذ القرارات بأكثرية أصوات الحاضرين وفي حال تسـاوي الأصـوات يرجـع الجانب الذي صوت إلى جانبه الرئيس أو من يقوم مقامه .

بناء على ما سبق ، فأن مجلس الوزراء عندما يصدر قرار الإحالة على الاستيداع ويتوافر فيه النصاب القانوني لذلك ويصدره وفق الأغلبية فأن قراره يكون صحيحاً من حيث الإجـراء الذي يتطلبه المشرع في القرار ، ولكن إذا صدر القرار ولم تراع هذه الإجراءات يكون القـرار مشوباً بعيب مخالفة الإجراء ، وبالتالي يكون القرار قابلاً للإلغاء .

ويرى الدكتور محسن خليل أنه إذا لم ينص القانون على إجراءات معينة فإن علـى الإدارة أتباعها وإلا تعين إلغاء القرار الإداري ، لمخالفته إجراءات شكلية تجد سـندها فـي القواعـد القانونية غير المدونة واستشهد على ذلك بحكم مجلس الشورى اللبناني عندما قال " من المبادئ القانونية الأصلية المسلم بها أن أعمال الهيئات والمجالس واللجان لا تعتبر قانونية إلا إذا أقرت في جلسات توافر فيها نصاب الأكثرية وهي نصف بزيادة عضو واحد ما لم ينص القانون على أكثرية أقوى ، وحيث أن هذا المبدأ واجب التطبيق سواء أكان قائماً على نص صريح في القانون أو بدون نص "[1] .

---

(1) خليل ، محسن ، القضاء الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص497 .

## المطلب الثاني

## عيب الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع

الأصل في قرار الاستيداع أن يصدر وفقاً للشكل والإجراء الذي رسمه المشرع ، فأن على الإدارة الالتزام بإصداره وفقاً للشكل المطلوب ومراعاة الإجراءات ، والهدف الذي يسعى من ورائه المشرع ليس تعقيداً للعملية الإدارية ، بل حماية المصلحة العامة والمصلحة الخاصة بالأفراد، وعندما يلزم المشرع الإدارة بإتباع شكل وإجراء معين بحيث يكون البطلان هو الجزاء المترتب على القرار في حال مخالفتها لذلك .

وعرف الفقه هذا العيب بأنه " عدم التزام جهة الإدارة بالإجراءات والشروط الشكلية الواجب إتباعها في إصدار القرارات الإدارية "[1] .

ويتمثل هذا العيب بعدم إتباع الإدارة الإجراءات والشكليات التي يتطلبها المشرع في القرار الإداري ، ولكن هذه الشكليات والإجراءات ليست كلها يرتب عليها القضاء الإداري بطلان القرار ، بل ما هو متعلق منها بجوهر القرار ، يرتب عليها بطلان القرار الإداري، أما إذا كان عيب الشكل والإجراء غير جوهري بالقرار فإنه لا يؤثر على سلامة القرار ، وبالتالي لا يؤدي إلى إلغاءه واتجهت محكمة العدل العليا لتقييم لكافة الشكليات المنصوص عليها في القانون ، ورتبت على عدم مراعاتها بطلان القرار الإداري ، حيث قضت بأنه " يجب على الإدارة أن تصدر قراراتها وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المرسوم لها ، ذلك أنه من المقرر فقهاً وقضاءً أن الأصل في قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية أنها مقررة للمصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ، وأن القواعد المستقرة تقضي بأن مخالفة تلك القواعد والإجراءات يستتبع بطلان القرار الإداري 000 "[2] .

وفرق الفقه بين الشكل والإجراء الجوهري وغير الجوهري من خلال المعايير التالية :

1- من حيث المصلحة المقررة من الشكل والإجراء .

---

([1]) خليل ، محسن ، قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص95

([2]) قرار رقم 142/2008 فصل بتاريخ 28/5/2008 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة

إذا كانت الشكليات والإجراءات مقررة لمصلحة الإدارة ، فإن ذلك يعني بأنها شكليات وإجراءات غير جوهرية ، بالتالي لا يجوز لصاحب المصلحة الطعن بالقرار الإداري والتمسك بها باعتبارها عيب يمس القرار ، أما إذا كانت الشكليات والإجراءات التي قررتها القوانين والأنظمة قد تقررت لمصلحة الأفراد ، فأنها شكليات وإجراءات جوهرية يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري[2] .

وقد قضت محكمة العدل العليا بأنه " لا يجوز لمن اشترك في لجنة وأبدي فيها رأي أن يقوم بالتصديق على التقارير التي يختص بها حتى لا يتأثر بالرأي الذي سبق أن أبداه وهذا يعتبر من المبادئ العامة وعليه تصديق التقرير من الطبيب بصفة نائب مدير الخدمات الطبية والذي هو عضو في نفس اللجنة الطبية يجعل التقرير معيباً من حيث الشكل ذلك أن هذا الإجراء جوهري يترتب على إغفاله حرمان المستدعي من حقه في مراجعة القرار من جهة التصديق الأعلى بحيث يؤثر على مضمون القرار أو صدروه بمحتوى أخر "[3] .

وقد كان هذا المعيار محل نقد ، من حيث أن الشكليات والإجراءات مقررة للمصلحة العامة، والمصلحة العامة تشمل الإدارة والأفراد ، وكذلك لا يتفق هذا المعيار مع طبيعة دعوى الإلغاء الموجهة للقرار الإداري ذاته دون أي اعتبار لمصالح أطرف النزاع[4] .

2- من حيث إغفال الشكل والإجراء.

أن الأساس الذي يقوم عليه هذا المعيار هو إغفال أو إسقاط كلي للشكل والإجراء المنصوص عليه لإصدار القرار الإداري ، مما يعني إغفال أو إسقاط الشكل والإجراء بمثابة مخالفة جوهرية تستوجب بطلان القرار الإداري ، بينما إذا أصدرت الإدارة القرار وفق الشكل والإجراء المحدد على نحو غير صحيح كما أوجبه المشرع ، فإننا نقف أمام مخالفة غير

---

[2] نده ، حنا ، المرجع السابق ، ص388 ، والقبيلات ، حمدي ، الوجيز في القضاء الإداري ،الطبعة الأولى، دار وائل للنشر ، 2011 ، ص471 ، وكنعان ، نواف ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص485 .

[3] قرار رقم 401/1996 فصل بتاريخ 22/10/1997 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 771 ) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1998 .

[4] الحلو ، ماجد ، القضاء الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1994 ، ص383 .

جوهرية لا ترتب بطلان القرار ، إلا إذا كان لذلك أثر على الهدف الذي تقررت من أجله الشكليات والإجراءات[1] .

ووجه لهذا المعيار انتقاد ، لأنه رتب على إغفال الشكل والإجراء بطلان القرار الإداري دون النظر لأهميته وطبيعته فيما إذا كان جوهري أو غير جوهري ، وكما أنه لم يقم دليلاً بحد ذاته على أن إغفال الشكل والإجراء عيب جوهري[2] .

3- من حيث جسامة مخالفة الشكل والإجراء .

يقوم هذا المعيار على مدى جسامة عيب الشكل والإجراء في القرار الإداري ، بحيث إذا كان تجنبه يؤثر في القرار اعتبر عيباً جوهرياً ، وإذا لم يصل تجنبه حد التأثير على مضمون القرار يعد عيباً غير جوهري[3] .

وقضت محكمة العدل العليا بأن تشكيل اللجنة يجب أن يتم وفق ما هو منصوص عليه بالقانون ، وان يتم الانعقاد بالشكل المذكور بالقانون ما دام تشكيلها إجراء شكلي جوهري[4].

فعيب الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع قد يكون جوهري يؤثر بفحوى القرار وقد يكون غير جوهري لا يؤثر بفحوى القرار :

أولاً – عيب الشكل والإجراء الجوهري بقرار الإحالة على الاستيداع يكون الإجراء والشكل جوهري بنص القانون أو بطبيعته[5] ، فيكون جوهرياً بنص القانون أذا رتب القانون على مخالفته البطلان ، ويكون الإجراء جوهرياً بطبيعته أذا كان مقرراً لمصلحة الأفراد ، بحال عدم مراعاة الإجراء التأثير على فحوى ومضمون قرار الاستيداع ، ومن الإجراءات الجوهرية التي يرتب عليها المشرع الأردني بطلان قرار الاستيداع التنسيب ، بحيث أذا لم يكن القرار صادراً بناءً على تنسيب الوزير المختص يكون القرار باطلاً ، لأن ما بني على الباطل باطل[6].

---

[1] القبيلات ، حمدي ، المرجع السابق ، ص317 .
[2] أبو راس ، محمد الشافعي ، القضاء الإداري ، دون دار نشر ، 1980 ، ص276 .
[3] الحلو ، ماجد ، المرجع السابق ، ص150 .
[4] قرار رقم 59/1992 فصل بتاريخ 25/12/1992 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 173 ) من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1995 .
[5] نده ، حنا ، المرجع السابق ، ص391 .
[6] قرار رقم 308/1994 فصل بتاريخ 30/4/1995 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

ومن الإجراءات الجوهرية ما نص عليه المشرع الفرنسي ، بأن تصدر الإدارة قرار الاستيداع بقرار مشترك من رئيس الوزراء والوزير بناءً على طلب الموظف من أجل القيام بعمل خاص ، مما يعني إذا لم يراع بقرار الاستيداع الإجراء المشترك يعتبر هذا القرار مشوب بعيب الشكل والإجراء الذي يؤثر على فحواه وقابليته للإلغاء .

ثانياً – عيب الشكل والإجراء غير الجوهري بقرار الإحالة على الاستيداع : هذا العيب الذي لا يترتب على مخالفته بطلان قرار الاستيداع ، ولقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم التأثير على القرار الإداري إذا كان الشكل والإجراء غير جوهري ، حيث قالت في أحد أحكامها " استقر القضاء على عدم بطلان القرار الإداري أذا كان الشكل والأجراء غير جوهري أو كانت هذه الشكليات ثانوية لا تؤثر على سلامة القرار موضوعاً 000 "[1] . فمن العيوب الشكلية غير الجوهرية بقرار الاستيداع كالغلط بتاريخ ومكان القرار أو خلوه منهما ، أو عدم ذكر السند القانوني بالقرار ، أو صدور القرار بدون تنسيب بحال تقديم الطلب من الموظف بإحالته على الاستيداع .

بعد أن تعرفنا على عيب الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع ، يثور التساؤل هل من الممكن تفادي بطلان القرار أو إلغاءه من خلال تصحيح الشكل والإجراء بقرار الاستيداع ؟ أن تصحيح عيب الشكل والإجراء لا تثار إلا بالنسبة للقرارات التي يؤثر هذا العيب بمشروعيها، لذا فأن التصحيح يثار فقط بالنسبة للعيب الجوهري دون العيب غير الجوهري الذي لا يؤثر على صحة القرار ولا يؤدي بالتالي إلى بطلانه[2] .

والقاعد العامة أن لا رجعية في القرارات الإدارية ، وبالتالي لا يجوز إصدار قرار إداري جديد بتصحيح قرار إداري معيب بأثر رجعي[3] . أما محكمة العدل العليا أتجهت إلى إمكانية تصحيح القرار الإداري المشوب بعيب الشكل والإجراء بقولها " إن المبادئ المقررة في الفقه الإداري تجيز تصحيح القرار الباطل بإجراء لاحق يزيل ما كان ينطوي عليه القرار من عيب ، وعندئذ تصبح الدعوى بطلب إلغائه غير ذات موضوع "[4] . بهذا القرار جانبت المحكمة الصواب عندما لم تفرق بين العيب الجوهري وغير الجوهري ، لاعتبارها أن عيب الشكل

---

[1] قرار رقم 134/1982 ( هيئة خماسية ) منشور على الصفحة ( 1350 ) من العدد ( 12 ) من مجلة نقابة المحامين لسنة ( 1982 ) .
[2] خليل ، محسن ، القضاء الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص503 .
[3] الطماوي ، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص576 .
[4] قرار رقم 49/1963 فصل بتاريخ 19/2/1964 ، منشور على الصفحة ( 275) من العدد ( 2 ، 3 ) من مجلة نقابة المحامين لسنة ( 1964 ) .

والإجراء عيب واحد من حيث التأثير على فحوى القرار الإداري وعيب الشكل والإجراء حسب قولها مهما كان يبطل القرار الإداري ، ولكن يجوز للإدارة تصحيحه مهما كان .

وفي ما يتعلق بتصحيح عيب الشكل والإجراء بقرار الاستيداع ، أرى أنه من غير الممكن التصحيح إذا كان العيب بالتنسيب مثلاً ، لأن التنسيب يبنى عليه القرار ، بالتالي يوضع أمام جهة الاختصاص لممارسة سلطتها التقديرية بإصدار القرار من عدمه ، بينما إذا كان العيب بتاريخ القرار أو السند القانوني الذي استند عليه مصدر القرار من الممكن تصحيح القرار باستيفاء الشكل الذي تطلبه المشرع .

## المطلب الثالث

## موقف القضاء الإداري من عيب الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع

يعتبر عيب الشكل والإجراء من العيوب الخارجية لقرار الإحالة على الاستيداع ، لذلك يحرص القضاء الإداري على بسط رقابته على هذا العيب للتحقق من استيفاء الشكل والإجراء الذي رسمه القانون ، وأن كانت هذه الرقابة يختلف مداها باختلاف جسامه العيب، من حيث جوهرية الشكل والإجراء وعدم الجوهرية . وإذا تبين للقضاء الإداري بأن الإدارة راعت الشكل والإجراء بقرار الإحالة على الاستيداع قضي بسلامة القرار من عيب الشكل والإجراء، أما إذا تبين أن الإدارة لم تراع الشكل والإجراء قضي بإلغاء قرار الاستيداع .

### الفرع الأول

### موقف محكمة العدل العليا الأردنية

تستمد محكمة العدل العليا إختصاصها بالرقابة على قرار الإحالة على الاستيداع المشوب بعيب الشكل والإجراء من البند الثالث من المادة التاسعة من قانونها رقم ( 12 ) لسنة 1992 ومن المادة العاشرة بالفقرة ( ج ) ، والتي تنص على أن تستند دعوى إلغاء القرار باقترانه أو بإجراءات إصداره بعيب في الشكل ، وبهذا تختص محكمة العدل العليا بالفصل في الطعن بالقرار الإداري المتضمن الإحالة على الاستيداع المشوب بعيب الشكل والإجراء .

وقالت المحكمة وهي بصدد رقابتها " اشترط نظام الخدمة المدنية رقم ( 1 ) لسنة 1998 أن يكون التنسيب بإحالة الموظف على الاستيداع مبينا فيه الأسباب التي استند إليها الوزير في

طلب إحالة الموظف على الاستيداع حتى لا يكون الموظف عرضه لأهواء الوزير وحتى يطلع مجلس الوزراء على حقيقة وضع الموظف ، وهل من المصلحة إبقاء الموظف في الخدمة أم أن المصلحة تقتضي إحالته على الاستيداع وإذا خلا تنسيب الوزير من بيان الأسباب فيكون التنسيب باطلاً وأيضاً قرار إحالته على الاستيداع باطلاً لأنه صدر بناءً على تنسيب باطل "[1] .

هذا الوضع كان سائداً بنظام الخدمة المدنية رقم ( 1 ) لسنة 1998 ، أما الوضع الحالي لم يشترط نظام الخدمة المدنية على الإدارة أن تسبب التنسيب والقرار ، بحيث أذا عرض على المحكمة دفع بعيب الشكل والأجراء لعدم تسبيب التنسيب والقرار تقرر رده ، نظراً لعدم اشتراط المشرع تسبيب التنسيب والقرار ، وقضت محكمة العدل العليا بان المشرع لم يلزم مجلس الوزراء ببيان الاسباب التي دعته لإصدار قرار إحالة الموظف على الإستيداع ، وان الاصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحاً وسليماً[2].

فالتنسيب لا يعتبر قراراً إدارياً بالمعنى القانوني للقرار الإداري ، إذ قالت المحكمة أن الاجتهاد أستقر على عدم اعتبار التنسيب قراراً إدارياً قابلاً للطعن به بدعوى الإلغاء[3] .

وفي مجال رقابتها على تشكيل المجالس واللجان الذي يتطلبه المشرع لإصدار قرار الإحالة على الاستيداع نجدها تتحقق من مراعاته ، بحيث إذا صدر القرار بدون تحقق الشكلية باللجان أو المجالس التي تطلبها المشرع تقوم بإلغاء القرار، وقد ألغت قراراً صادراً من أمانة عمان الكبرى بإعتبار أن تشكيل لجنة الموظفين التي وافقت على تنسيب أمين عمان الكبرى بإحالة المستدعيين على الاستيداع كانت مشكلة تشكيلاً مخالفاً للمادة ( 9 ) من نظام موظفي أمانة عمان الكبرى[4] .

## الفرع الثاني

## موقف القضاء الإداري المقارن

مجلس الدولة الفرنسي هو المختص بالنظر بالطعون التي يقدمها الموظف العمومي بهدف إلغاء قرار الإحالة على الاستيداع المشوب بعيب الشكل والإجراء ، وعلى المجلس التأكد من استيفاء الإدارة كافة الشكليات والإجراءات التي تطلبها القانون ، ويعمل على التحقق من ذلك ،

---

[1] قرار رقم 381/1998 فصل بتاريخ 28/2/1999 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[2] قرار رقم 302/2010 فصل بتاريخ 3/3/2011(هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة.
[3] قرار رقم 277/1994 فصل بتاريخ 22/3/1995 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[4] قرار رقم 279/2010 فصل بتاريخ 24/11/2010 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

مثل الاستماع إلى شهادة الطبيب بحال إصابة الزوج أو ابنـــه بمـــرض و حـــادث خطـــرين ، وإطلاعه على الملف الوظيفي ، أو التحقق من أن الإدارة اطلعت على ما يثبت انضمام الموظف لتشكيل عسكري ، أو أن الإدارة إحالة الموظف بناءً على طلبه لممارسة عمل خاص به .

أما الإحالة على الاستيداع بالقانون المصري رقم ( 58 ) لسنة 1971 لم تتقيد بأي شـــكل وإجراء، وأنما تكون الإحالة بقرار من رئيس الجمهورية ، بينما الإحالة على الاستيداع بالقانون رقم ( 152 ) لسنة 1980 الخاص بالهيئة القومية للسكة الحديدية قيدها بأن يصدر القرار مـــن مجلس الإدارة ، بهذا يجب أن يكون تشكيل المجلس تشكيلاً متفقاً مع القانون وإلا كـــان القـــرار باطلاً وقابل للإلغاء .

# الفصل الثالث

## الرقابة القضائية على الأركان الداخلية لقرار الإحالة على الاستيداع

بعد أن بحثنا بالرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار الإحالة على الاستيداع المتمثلة بعيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراء ، لا بد من البحث أيضاً بالأركان الداخلية لهـذا القرار ورقابة القضاء الإداري عليه ، من خلال بسط رقابة هذا القضاء على هـذه الأركـان المتمثلة بمحل القرار وسببه والغاية منه ليتأكد من قيام هذه الأركان ومشروعيتها ، وهذه الرقابة ، رقابة موضوعية تدور حول التحقق من الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدارها التكييف القانوني والتناسب بين الوقائع والأثر القانوني الذي رتبه القرار، لذا سنقسم هذا الفصل على النحو التالي :

**المبحث الأول : الرقابة القضائية على ركن المحل بقرار الإحالة على الاستيداع**

**المبحث الثاني : الرقابة القضائية ركن الغاية بقرار الإحالة على الاستيداع**

**المبحث الثالث : الرقابة القضائية على ركن السبب بقرار الإحالة على الاستيداع**

## المبحث الأول

## الرقابة القضائية على ركن المحل بقرار الإحالة على الاستيداع

عندما تصدر الإدارة قرار بإحالة أي موظف على الاستيداع فإنه يترتب على هذا القـــرار أثراً قانونياً ، فهذا الأثر ما هو إلا تغيير بالمركز القانوني والوظيفي للموظف ، مما يحتم علـــى الإدارة عندما تمارس صلاحياتها بإصدار القرار أن يكون الأثر منسجماً مع التشريعات الوظيفية النافذة ، وإلا عد القرار مخالفاً لهذه التشريعات ، بالتالي يصبح لصاحب المصلحة الطعن بالقرار لدى القضاء الإداري ، كون القرار الإداري القاضي بإحالته على الاستيداع مشوب بعيب مخالفة القانون ، لذا سنقسم ها المبحث على النحو الآتي :

المطلب الأول : المحل بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثاني : عيب مخالفة القانون بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثالث : موقف القضاء الإداري من عيب مخالفة القانون بقرار الإحالة على الاستيداع .

### المطلب الأول

### المحل بقرار الإحالة على الاستيداع

يعرف المحل كركن في القرار الإداري بأنه " الآثار القانونية التي تترتب على القرار سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو إلغاء في المراكز القانونية "[1] ، وعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه " الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري حالاً ومباشـــرة "[2] ، وعُــرف أيضاً بأنه " الأثر الذي يترتب حالا ومباشرة على صدور القرار الإداري ، وهو التغيير الـــذي يحدث في الصورة القائمة قبل صدور القرار الإداري "[3] .

وقد عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه ، والأثر القانوني الذي يترتب عليها حالا ومباشرة بإنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغاؤها[4] .

---

[1] كنعان ، نواف ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص274 .

[2] الطماوي ، سليمان ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص328 .

[3] القبيلات ، حمدي ، القانون الإداري ، الجزء الثاني، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر، عمان ، ص61 .

[4] حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة 1954/1/6، مجموعة المبادئ القانونية ،السنة الثامنة ، ص401 .

ونلاحظ من التعاريف السابقة بأن المحل بالقرار الإداري ، ما هو إلا الأثر الذي ينتج عن القرار في الحال ومباشرة ، وهذا ما يميز القرار الإداري كعمل قانوني عن العمل المادي، والعمل المادي لا يقصد به إنتاج آثار قانونية معينة ولا يعتبر قراراً إدارياً يمكن الطعن به بالإلغاء ، فمحله دائماً واقعة مادية أو إجراء لها ، ومن الأمثلة على العمل المادي ما يصدر عن الإدارة من عمل فني يقوم به رجال الإدارة العامة بحكم وظائفهم كالأطباء والمهندسين وسائر الموظفين الفنيين[1] .

والمحل بقرار الإحالة على الاستيداع يختلف باختلاف التشريع الذي ينظمه ، إذ أنه في نظام الخدمة المدينة الأردني ما هو إلا إنهاء لخدمة الموظف العام ، أما في القانون المصري رقم ( 58 ) لسنة 1971 فإنه وضع الموظف فترة من الزمن خارج وظيفته ، بينما في القانون رقم ( 115 ) لسنة 1983 ما هو إلا إجازة إجبارية مؤقتة ، وفي اللائحة المنظمة لشؤون العاملين بسكة الحديدية المصرية فإنه فترة من الزمن يتم منحها للعامل للتأكد من لياقته الصحية[2] .

ومشروعية المحل ركن من أركان صحة قرار الإحالة على الاستيداع كأي قرار إداري أخر ، لذا يجب توافر في هذا المحل شرطين :

1- أن يكون محل قرار الإحالة على الاستيداع جائزاً قانوناً .

بمقتضى هذا الشرط أن يكون الأثر الذي يرتبه قرار الإحالة على الاستيداع متفقاً مع القواعد القانونية التي تنظم هذه الإحالة ، أما إذا كان الأثر مخالفاً لهذه القواعد القانونية كان القرار معيباً في محله وقابلاً للإلغاء ، ويطلق على هذا العيب عيب مخالفة القانون ، فقضت محكمة العدل العليا بأن " إصدار القرار مخالفاً للهدف الذي قصده المشرع عند وضع النص مما يجعل قرار الإحالة على الاستيداع مشوباً بعيب مخالفة القانون "[3] ، وقضت أيضاً بصدد مراقبتها على ركن المحل بالقرار الإداري ، إن صدور قرار بفصل موظف على أساس أنه بلغ الستين من عمره في حين أن الموظف لم يبلغ هذا السن يجعل القرار معيباً في محله[4] .

2- أن يكون محل قرار الإحالة على الاستيداع ممكناً .

---

[1] القبيلات ، حمدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص20 .
[2] ياقوت ، محمد ماجد ، المرجع السابق ، ص29 – 31 .
[3] قرار رقم 486/1997 فصل بتاريخ 31/5/1998 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[4] مشار إليه لدى الدكتور نواف كنعان ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص298 .

يجب أن يحقق محل قرار الإحالة على الاستيداع الأثر الذي نتج عنه ، وإلا اعتبر القـــرار فاقداً لركن محله ، بالتالي يستحال تحققه من الناحية العملية ، وإذا كان أثر القرار مستحيلاً فإن ذلك يؤدي إلى انعدام قرار الإحالة على الاستيداع ، كأن يصدر قرار بإحالة أحد الموظفين على الاستيداع ثم يتضح في ما بعد أن هذا الموظف توفي قبل إصدار القرار، فمثـــل هـــذا القـــرار يستحيل من الناحية القانونية تحقق أثره ، مما ينعى عليه بالانعدام .

وأن الأثر القانوني للقرار قد يصل إلى صعوبة تنفيذه ، كالقرار الصادر مثلاً بإحالة موظف على الاستيداع لمدة عشر سنوات ، فمثل هذا القرار يعتبر قراراً معيباً في محله لصعوبة تطبيقه من الناحية العملية والقانونية .

## المطلب الثاني

## عيب مخالفة القانون بقرار الإحالة على الاستيداع

يشمل عيب مخالفة القانون كافة أوجه الإلغاء أو العيوب التي تشوب القرار الإداري التـــي تجعله باطلاً ، فالقانون يحدد قواعد الاختصاص ، ويحدد قواعد الشكل والإجـــراءات ، ويحـــدد الغاية التي يسعى رجل الإدارة إليها ، وبالتالي فالقرار المشوب بعيب عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو الانحراف في استعمال السلطة هو قرار مخالف للقانون بالمعنى الواسع لـــه ، إلا أن الفقه والقضاء الإداريين قد فسرا مخالفة القانون تفسيراً ضيقاً ، وأطلقوا عليه عيب المحل[1] .

ويعرف هذا العيب على أنه " مخالفة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام ، فأســـباب الإلغاء الخاصة بالمشروعية الداخلية تهدد الأثر القانوني للقرار سواء بشكل مباشر فـــي حـــال المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أو بشكل غير مباشر عندما تلجا الإدارة إلى التمسك بأســـباب غير صحيحة نتيجة التفسير أو التطبيق الخاطئ للقاعدة القانونية "[2] ، ويعرف أيضاً بأنه العيب الذي يلحق بمحل القرار ، أي بموضوع القرار أو مادة القرار ، أو بعبارة أوضح عيـــب فـــي تطبيق القواعد القانونية التي يتضمنها القرار[3] .

---

[1] عبد الله ، عبد الغني بيسوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، 1996 ، ص619 .
[2] طلبه ، عبد الله ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص284 .
[3] ياقوت ، محمد ماجد ، المرجع السابق ، ص155 .

بناء على لما سبق ، فأن عيب مخالفة القانون بقرار الإحالة على الاستيداع يتمثـل بقيـام الإدارة بمخالفة أو استبعاد الأحكام القانونية الواجبة تطبيقها على القرار ، بالتالي تؤدي مخالفـة أو استبعاد هذه الأحكام إلى تشويه القرار مما يجعل القرار باطلاً .

فعيب مخالفة القانون في قرار الإحالة على الاستيداع يتخذ ثلاث صور ، وهـذه الصـور هي: المخالفة الصريحة للقاعدة القانونية ، والخطأ في التطبيق ، والخطأ في التفسير .

1- المخالفة الصريحة للقاعدة القانونية .

في هذه الصورة تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية الملزمة سواء تجاهلاً كليـاً أم جزئيـاً ، وتتخذ القرار على خلاف هذه القاعدة ، أو تقوم الإدارة بمخالفة نص القاعدة بشكل إيجابي ، كأن تتعمد الإدارة الخروج على حكم القاعدة ، كقيام الإدارة بإحالة موظف على الاستيداع في حـين أن الموظف لم يكمل عشرين سنة مقبولة للاستيداع ، على غرار ما نصت عليه المادة ( 15 ) من قانون التقاعد المدني والمادة ( 1/1/175/أ ) من نظام الخدمة المدينة ، التي لا تجيـز إحالـة الموظف على الاستيداع إلا بعد مضي عشرين سنة للموظف وخمس عشر سنة للموظفة خدمة مقبولة للتقاعد .

وقد تكون المخالفة للقاعدة القانونية سلبية ، في حال امتناع الإدارة عن تطبيقها عندما يلزم القانون الإدارة بالموافقة على طلب إحالة الموظف على الاستيداع واتخذت موقفاً سلبياً اتجاه هذا الطلب فإنها تكون بذلك قد إرتكبت مخالفة للقانون ، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة ( 26 ) من القانون الفرنسي بأنه يجب على الإدارة قبول الطلب المقدم من المرأة الموظفة إذا كان من أجل تربية طفلها ، وفي ذلك تقول : " تمنح الإحالة إلى الاستيداع بقوة القانون إلى المرأة الموظفـة بناءً على طلبها ، من أجل تنشئة طفلها الذي يقل عمره عن خمس سنوات ، أو المصاب بعاهـة تتطلب عناية مستمرة " .

2- الخطأ في تفسير نص القاعدة القانونية .

نكون أمام عيب مخالفة القانون نتيجة الخطأ في تفسير القاعدة القانونية ، عندما تقوم الإدارة بتفسيرها بشكل غير المقصود منها بالقانون وبمعنى غير الذي قصده المشرع[1] ، كقيام الإدارة بتفسير أن الإحالة على الاستيداع تشمل الموظفين الدائمين للاستفادة منها ، إلا أن المشرع يمنع

[1] الطماوي ، سليمان ، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، الطبعة السادسـة ، القـاهرة ، 1986 ، ص854 ، وحافظ ، محمود ، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربيـة ، القـاهرة ، 1979 ، ص645 .

الموظفين غير الدائمين من الاستفادة منها ، وإنما إلى الموظفين أصحاب الدرجات ، هذا ما أخذ به المشرع الفرنسي بأن الاستفادة من الإحالة على الاستيداع مقصورة على الموظفين أصحاب الدرجات ولا تشمل الإحالة الموظفين غير الدائمين الذين يعملون بعض الوقت[1] .

وفي صدد مراقبة الخطأ في تفسير القاعدة القانونية قضى مجلس الدولة الفرنسي في القضية التي تتلخص وقائعها أن الحكومة الفرنسية أصدرت قانوناً أجازت فيه لأطباء الأسنان غير الحاصلين على دبلوم من المعاهد الفرنسية والقاطنين في الالزاس واللورين قبل عام 1891 أن يباشروا المهنة بشرط أن يكون الطبيب حاصل على الجنسية الفرنسية بالتجنيس ، وأراد طبيب أسنان فرنسي الأصل أن يستفيد من تطبيق هذا القانون ، فطلب من الإدارة أن تسمح له ذلك ، فرفضت على أساس أنه من الفرنسيين الأصليين ، فطعن بالقرار لمخالفته القانون ، فقضى مجلس الدولة بإلغاء القرار ، لأن الإدارة قامت بتفسير القانون بشكل خاطئ ، إذ ليس من المعقول أن يكون المشرع قد قصد تفضيل الأجنبي المتجنس بالجنسية الفرنسية على الفرنسي الأصلي[2] .

3- الخطأ في تطبيق نص القاعدة القانونية .

تتمثل هذه الصورة من صور عيب مخالفة القانون نتيجة الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية بإصدار قرار إحالة الموظف على الاستيداع دون أن تتحقق من قيام وقائع صحيحة تسند إليها كأساس لتطبيق القاعدة المنظمة للاستيداع ، أو دون توافر الشروط التي تتطلبها القاعدة القانونية، وبالتالي فإن القرار الصادر على هذا الأساس يعتبر قراراً معيباً بعيب مخالفة القانون ، لذلك يراقب القضاء الإداري القرار القاضي بالإحالة على الاستيداع في حالة الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على النحو التالي :

أ- التحقق من الواقعة : يتشرط قانونياً في القرار الإداري بشكل عام قيامه على وقائع ثابتة وصحيحة وإلا عد قراراً مخالفاً للقانون[3] ، لذا على القاضي الإداري التحقق من ما يبرر صدور القرار الإداري ، بحيث لا تنطوي الإحالة على عقوبة تأديبية ، كالإحالة على الاستيداع بالقانون الفرنسي بمبادرة من الإدارة إذا يجب عليها قبل إصدار القرار الاطلاع على الملف

---

[1] القبيلات ، حمدي ، إنقضاء الرابطة الوظيفية ، المرجع السابق ، ص83 ، وسلامة ، وهيب ، المرجع السابق، ص176 .

[2] حكم المجلس في قضية ( moussy ) بتاريخ 29 يونيه 1934 ، المجموعة ، ص744 ، شار إليه لدى د. محمود حافظ ، المرجع السابق ، ص645 .

[3] كنعان ، نواف ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص303.

الوظيفي للموظف أو الاستماع لطبيب في حالة كانت الإحالة من أجل المرض والحادث الخطرين، وكذلك قيام الإدارة بإحالة موظف عليه الاستيداع من أجل الخصخصة، يتحقق القضاء الإداري من حقيقة الخصخصة .

ب- التحقق من توافر الشروط القانونية للواقعة .

لا يكفي أن تكون الوقائع التي استندت إليها الإدارة لإصدار قرار الإحالة على الاستيداع سليمة ، بل يجب توافر الشروط القانونية التي تجعلها مبررة لقرار الإحالة ، وقضت محكمة العدل العليا وهي بصدد مراقبتها على هذه الصورة بأن " محكمة العدل العليا هي محكمة وقائع ومحكمة قانون ومن حقها مراقبة العنصر الواقعي من القرار الإداري وإن تتأكد أن الواقعة ثابتة وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل محكمة العدل في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييفها"[1] .

## المطلب الثالث

## موقف القضاء الإداري من عيب مخالفة القانون بقرار الإحالة على الاستيداع

تخضع قرارات الإحالة على الاستيداع المشوبة بعيب مخالفة القانون لرقابة القضاء الإداري، باعتبار هذا العيب أحد أوجه إلغاء القرار الإداري ، وتتفاوت هذه الرقابة من دولة لأخرى تبعا لاختلاف التشريعات التي تنظم الإحالة على الاستيداع .

### الفرع الأول

### موقف محكمة العدل العليا

بينا في ما سبق أن محكمة العدل العليا تختص بالنظر في الطلبات المقدمة من الموظفين المحالين على الاستيداع ، أما في ما يتعلق برقابتها على هذه الطلبات في حال كانت مشوبة بعيب مخالفة القانون ، إذ بين المشرع في المادة ( 10 / ب ) من قانون محكمة العدل العليا أنه تقام الدعوى على من أصدر القرار ويشترط أن تستند على سبب أو أكثر ومن هذه الأسباب مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .

---

[1] القرار رقم 180/2002 فصل بتاريخ 2/10/2002 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 553 ) من العدد ( 4 ) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2003 .

وفي هذا الصدد ، قضت بإلغاء قرار إحالة موظف على الاستيداع كون الإدارة فسرت السلطة التقديرية الممنوحة لها بنظام الخدمة المدينة تفسيراً خاطئاً ، وهذا واضح في حكمها الذي أكدت فيه إن " صلاحية مجلس الوزراء التقديرية بإحالة أي موظف على الاستيداع إذا كانت خدمته المقبولة للتقاعد خمس عشرة سنة دون بيان الأسباب أو الأسلوب الذي يسلكه في ذلك إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة ، وإنما تجد حدها بحدود المشروعية وأن يكون الهدف منها المصلحة العامة وحسن سير العمل ... وحيث أن ملف المستدعي يخلو من أية مخالفة مسلكية ، وكانت تقديراته السنوية جيد جداً في بعض السنوات وممتاز في السنوات الأخرى الأمر الذي يجعل القرار بإحالته على الاستيداع ، لا تقوم على سبب يبرره وتنتفي معه قرينه السلامة التي يفترض أن تصاحب القرار الإداري منذ صدروه ويكون القرار الطعين قد صدر مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء " [1]

كما قضت بإلغاء قرار إداري كون الإدارة خالفت نظام الخدمة المدينة ، بحيث لا يجوز إحالة موظف على الاستيداع قبل إتمام ضعفي مدة البعثة أو الدورة التي أوفد إليها الموظف سواء كانت هذه الإحالة بطلب من الموظف أو بمبادرة من الإدارة[2] .

وبالرجوع إلى القرارات السابقة نجد أن محكمة العدل العليا قررت إلغاء قرارات الإحالة على الاستيداع عندما فسرت الإدارة السلطة التقديرية الممنوحة لها تفسيراً غير صحيح ، بالتالي فأن رقابتها على هذا التفسير تكون بحدود المشروعية ومتفقاً مع النص القانوني وروحه، وكذلك يجب على الإدارة أن لا تخالف أحكام القانون وإلا اعتبر القرار مخالفاً له مما تنتج عن ذلك بطلان القرار وقابليته للإلغاء .

وقضت أيضاً وهي بصدد الرقابة على عيب مخالفة القانون ، أن عدم إصدار الإدارة قرار بكف يد الموظف عن العمل وفقاً لإحكام نظام الخدمة المدنية أثناء محاكمته لا يسوغ لها إصداره بعد انتهاء القضية الجزائية المقامة على الموظف ، بحيث إذا أصدرت قراراً بكف يد الموظف يكون هذا القرار معيباً بخطأ تطبيق القانون ويتصف بعدم المشروعية[3] ، كما قضت بإلغاء قرار إداري كون الإدارة خالفت القانون حيث تقول " أنه لا يجوز تعيين موظف إلا بوجود وظيفة

---

(1) القرار رقم 180/2002 فصل بتاريخ 2/10/2002 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 553 ) من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2003 .

(2) قرار رقم 488/1999 فصل بتاريخ 27/4/2000 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 20 ) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2002 .

(3) قرار رقم 14/1995 فصل بتاريخ 16/4/1995 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 945 ) من العدد (3) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1995 .

شاغرة في الملاك وبراتب لا يزيد عن الراتب المخصص لها في الموازنة ، وحيث يتبين من جدول تشكيلات الوظائف الخاصة ببلدية عجلون عدم وجود وظيفة مسماها جابي وأمين صندوق لدى دائرة ترخيص المركبات فيكون قرار نقل المستدعي إلى وظيفة لا وجود لها في جدول التشكيلات مشوباً بعيب مخالفة القانون مستوجب الرد ويكون بالتالي قرار رئيس بلدية عجلون تسليم المستدعي كأمين صندوق مستوجب الإلغاء (1) .

وتقضي محكمة العدل العليا برد الدعوى إذا كان القرار متفقاً مع أحكام القانون النظام ، وهذا واضح في حكمها حيث تقول " يستفاد ن المادة ( 1/أ/175 ) من نظام الخدمة المدنية أن المشرع أعطى مجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة أي موظف على الاستيداع إذا كانت المدة المتبقية لاستحقاقه راتب التقاعد المدني لا يتجاوز خمس سنوات ، وكانت هذه المدة تؤدي إلى إكماله المدة المقررة للتقاعد بتاريخ إحالته على الاستيداع ... وحيث أن خدمة المستدعى المقبولة للتقاعد بلغت ( 20 ) سنة و ( 11 ) شهراً و ( 22 ) يوماً بتاريخ إحالته على الاستيداع، فإن المتبقي منها لاستحقاقه الراتب التقاعدي لا يتجاوز الخمس سنوات ، فيكون قرار مجلس الوزراء موافقاً للقانون والنظام " (2) .

– لكل ما تقدم – فإن محكمة العدل العليا لا تتوانى بإلغاء أي قرار إداري يقضي بإحالة على الاستيداع إذا كان مشوب بعيب مخالفة القانون ، وتكون رقابتها على هذا العيب من خلال فحص القرار والتأكد فيما إذا أخطأت الإدارة بتطبيق القانون بشكل السليم أو تفسيره أو مخالفته ، بحيث إذا تبين لها عدم مشروعية من هذه الناحية تقضي بالإلغاء .

## الفرع الثاني

## موقف القضاء الإداري المقارن

يختص القضاء الإداري المصري بالنظر بالقرارات الإدارية المشوبة بعيب مخالفة القانون، هذا ما أكدته المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972 ، ولكن في مرحلة سابقة على إصدار القانون السالف الذكر تم الانتقاص من اختصاصات مجلس الدولة بالنظر بالقرارات الإدارية المتعلقة بإنهاء الخدمة بغير الطريق التأديبي بناء على القانون رقم (31) لسنة 1963 والذي تضمن انه لا يختص مجلس الدولة بالنظر في الطلبات بالقرارات

---

(1) قرار رقم 526/1999 فصل بتاريخ 10/5/2000 (هيئة عادية) منشور على الصفحة ( 3088 ) من العدد (7) من مجلة نقابة المحتمين لسنة 2000 .

(2) 100/2011 فصل بتاريخ 31/5/2011 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

المتعلقة بأعمال السيادة ، والتي منها القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي، أما القرارات الإدارية الأخرى الصادرة عن غير رئيس الجمهورية يمكن الطعن بها كالقرارات الصادرة عن رئيس الوزراء أو مجلس الوزارة[1] ، واستمر تطبيق هذا القانون إلى أن صدر حكم من قبل المحكمة الدستورية بعدم دستورية هذا القانون[2] ، ومن ثم صدر القانون رقم ( 10 ) لسنة 1972 الذي تضمن أن قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بإحالة الموظفين إلى المعاش والاستيداع أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي لا تعتبر من أعمال السيادة.

بناء على ما سبق ، يتضح لنا أن مجلس الدولة المصري لم يصدر أحكام بالإلغاء بخصوص الطلبات المقدمة للطعن بالقرارات القاضية بالإحالة على الاستيداع الصادرة وفقاً لقانون العاملين المدنيين ، نظراً لأنه كان مجلس الدولة غير مختص بالنظر بهذه الطلبات كونها من أعمال السيادة ، ومن جهة أخرى تم إلغاء نظام الإحالة على الاستيداع بقانون العاملين المدنيين رقم ( 115 ) لسنة 1978 والاستعاضة عنه في ما يسمى بالإجازة الإجبارية [3] .

أما في ما يتعلق بالعاملين بالهيئات التي يديرها مجلس إدارة ، ذهبت الجمعية العمومية للقسم الاستشاري في فتواها الصادرة بتاريخ 1993/4/7 إلى أن القرارات الصادرة عن هذه الهيئات خاضعة لرقابة القضاء الإداري ، ومن هذه الهيئات الهيئة القومية لسكك حديد مصر، والتي حددت لائحتها المنظمة لشؤون العاملين الصادرة عن وزير النقل والمواصلات رقم (17) لسنة 1982 بالمادة ( 108 ) بأن " العامل من طوائف التشغيل الخاضع لنظام الكشف الطبي الدوري الثلاثي طبقاً للائحة الطبية للهيئة الذي تثبت عدم لياقته الطبية لاستمرار شغل وظيفته يحال إلى الاستيداع لمدة أقصاها سنتان ويتقاضى في هذه الحالة مرتباً كاملاً على أن ينقل قبل نهاية مدة الاستيداع على وظيفة أخرى مناسبة ولو كانت أقل من وظيفته الأصلية بشرط ثبوت لياقته الطبية لها وقبول كتاب النقل إليها قبل نهاية مدة الاستيداع [4] .

---

[1] المحكمة الإدارية العليا تاريخ 1966/12/10 سنة ( 12 ) ص365 ، المشار إليه لدى د. عبد الوهاب البنداري ، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة ، دار الفكر العربي، دون سنة نشر ، ص379 .

[2] أحكام المحكمة العليا الدستورية ، بتاريخ 1971/11/6 ، الدعوى 2 لسنة 1971 .

[3] ياقوت ، محمد ماجد ، المرجع السابق ، ص29 .

[4] فتوى رقم ( 257 ) ، تاريخ 1993/4/7 ، ملف رقم 1250/4/86

وفي هذه الصدد ، قضت المحكمة الإدارية العليا برد الدعوى كون القرار متفقاً مع القانون، ومن خلال هذا الحكم نجد بأن المحكمة تفحص مشروعية القرار الصادر بالإحالة على الاستيداع في حال كان مشوب بعيب مخالفة القانون ، وهذا واضح في حكمها الذي تقول به " أن القـــرار رقم ( 277 ) لسنة 1989 بإحالة الطاعن إلى الاستيداع ونقله إلى وظيفة أخرى إنمـــا صـــدر ركونا إلى ما قرره المجلس الطبي المختص بجلسة 1989/9/6من عدم لياقة المذكور للاستمرار في وظيفته سائق قطار لما استبان من أصابته بجلطة في القلب وقصور بالدورة التاجيـــة فـــإن القرار المذكور يكون قد صدر أعمالاً سليماً لأحكام القانون بما لا وجه معه للنعي عليه بالبطلان ، وتضحى الدعوى بطلب إلغائه مقامة على غير سند من صحيح القانون خليقة بالرفض "[1] .

---

[1] حكم المحكمة الإدارة العليا رقم 1238 ، تاريخ 1997/12/20 لسنة 38

## المبحث الثاني

## الرقابة القضائية على ركن الغاية بقرار الإحالة على الاستيداع

الأصل العام بالقرارات الإدارية أن تصدر مستهدفة المصلحة العامة كغاية لها ، والتي يجب أن تلتزم بها الإدارة في جميع أعمالها وبدون النص على ذلك ، وبالتالي فأن القرار الصادر بالإحالة على الاستيداع يجب أن يكون الهدف منه الصالح العام وسير المرفق العام بانتظام واطراد ، ولذلك فإن الصلاحيات الممنوحة لرجل الإدارة ليست حقاً أو أمتيازاً مصاحباً لوظيفته ، وإنما هي وسائل تساعده على تحقيق الغاية الأساسية التي يسعى إليها وهي المصلحة العامة ، ولكن إذا لم توجه هذه الصلاحيات بالقرار بالاتجاه الصحيح لتحقيق الغاية منه نكون أمام عيب يصب مشروعية القرار ألا وهو عيب الانحراف باستعمال السلطة ، وتأسيساً على ما تقدم سنقسم هذا المبحث على النحو الآتي :

المطلب الأول : الغاية بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثاني : عيب الانحراف باستعمال السلطة بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثالث : موقف القضاء الإداري من عيب الانحراف باستعمال السلطة بقرار الإحالة على الاستيداع .

## المطلب الأول

## الغاية بقرار الإحالة على الاستيداع

عندما يمنح المشرع الإدارة سلطة تقديرية في إصدار قرار الإحالة على الاستيداع فأن ذلك لا يعني أن تمارس الإدارة هذه السلطة بالخروج عن الهدف العام الذي يجب إتباعه في أسوأ الظروف، وذلك في حال عدم تحديد المشرع الغاية من القرار ، أما عندما يحدد المشرع الغاية من إصدار القرار فأن على الإدارة أتباعه بعينه ، وإلا كان القرار فاقداً لركن الغاية وحتى لو حققت المصلحة العامة .

ويعرف ركن الغاية بالقرار الإداري بأنه الهدف الذي يسعى إليه رجل الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار القرار الإداري[1] . وعرُف أيضاً بأنه " الهدف النهائي الذي يستهدفه مصدر القرار الإداري من إصداره لقراره "[2] .

بناءً على ما سبق ، فأن الغاية بالقرار الإداري ما هي إلا الهدف الذي يستهدفه مصدر القرار الذي يتضمن روح القانون أو يحدده بشكل صريح ، لذلك يعتبر ركن الغاية الحد الفاصل بين السلطة التقديرية للإدارة وبين التعسف باستعمال هذه السلطة [3] ، وتكمن أهمية الغاية عندما يمنح المشرع للإدارة سلطة تقديرية بإصدار قراراً إدارياً ، كونه يؤدي هذا الركن دوره بالكشف عن الجانب الشخصي لمصدر القرار على اعتبار انه ملازم لتلك السلطة [4] .

وقضت محكمة العدل العليا بأنه " يفترض في قرار الإحالة على الاستيداع شأنه شأن كل قررا إداري ... وأن الغاية من إصدار القرار مخالفة للهدف الذي قصده المشرع عند وضع النص مما يشوب قرار الإحالة على الاستيداع عيب مخالفة القانون أو الانحراف باستعمال السلطة أو مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف "[5] .

ومن خلال تحليل القرار السابق نجد بأن ركن الغاية بقرار الإحالة على الاستيداع يتحدد بصورتان هما :

---

[1] القبيلات ، حمدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ،ص65 .

[2] بطيخ ، رمضان محمد ، والعجارمة ، نوفان ، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية ، الكتاب الثاني ، دار إثراء للنشر ، الطبعة الأولى ، 2012 ، 382 .

[3] المرجع السابق ، ص383 .

[4] الطماوي ، سليمان ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص963 ، وحافظ ، محمود ،المرجع السابق ، ص653

[5] قرار رقم 588/1999 فصل بتاريخ 16/5/2000 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

1- استهداف المصلحة العامة :

الأصل بالأعمال القانونية التي تمارسها الإدارة ومنها قرار الإحالة على الاستيداع أن تحقق بها المصلحة العامة ، وفي حال كانت هناك عدة أهداف من شأنها تحقيق المصلحة العامة فإن على الإدارة الاختيار من بين هذه الأهداف أكثرها تحقيقاً للمصلحة العامة من خلال المفاضلة والموازنة بينهم[1] .

2- استهداف قاعدة تخصيص الأهداف .

إذا حدد المشرع غاية معينة بقرار الإحالة على الاستيداع وجب على الإدارة أن تلتزم بهذه الغاية بالقرار الذي تصدره ، فإذا خرج مصدر القرار عن الغاية التي حددها المشرع - ولو كان هدفه تحقيق المصلحة العامة - كان القرار مشوباً بعيب الانحراف باستعمال السلطة[2] ، ومن أمثلة ذلك ما نص عليه المشرع الفرنسي بنظام العاملين بأنه تحال الموظفة على الاستيداع بناءً على طلبها من أجل تربية ولداً لها يقل عمره عن خمس سنوات أو مصاب بعجز يتطلب عناية دائمة ، إذ أن الغاية في هذه الحالة ليست المصلحة العامة وإنما المصلحة الخاصة للموظفة، بحيث لو صدر قرار بإحالتها على الاستيداع من أجل مساعدة زوجها في أعماله الخاصة كان القرار مشوب بعيب الانحراف باستعمال السلطة .

- لكل ما تقدم - فأن ركن الغاية بقرار الإحالة على الاستيداع ليس وضع الموظف في مركز قانوني خاص ، وإنما الهدف من وراء ذلك المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد ، إذ تقول محكمة العدل " أن ما هدف إليه المشرع من حق الإدارة بإحالة الموظف على الاستيداع بأن تتوافر بعض الحالات التي تستدعي الاستيداع كالعجز عن القيام بأعباء الوظيفة لأسباب صحية أو عدم استمرار الموظف بالتمتع بالكفاءة المطلوبة لاستمرارية النهوض بمهام عمله أو بناء على طلبه وعليه فإذا لم تهدف الإحالة على الاستيداع لتحقيق المصلحة العامة فيكون قرار مجلس الوزراء حقيقاً بإلغاء "[3] .

---

[1] خليفة ،عبد العزيز عبد النعم ، الانحراف بالسلطة كسب لإلغاء القرار الإداري ، منشاة المعارف ، 2008 ، ص150 .

[2] القبيلات ، حمدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص67 ، وكنعان ، نواف ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص279 .

[3] قرار رقم 6/1998 فصل بتاريخ 7/6/1998 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

## المطلب الثاني

## عيب الانحراف باستعمال السلطة بقرار الإحالة على الاستيداع

عندما تمارس الإدارة سلطتها التقديرية بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع فـإن عليهـا إصداره وفقاً للهدف العام وهو المصلحة العامة أو الهدف الذي يحدده المشرع ، وبالتـالي فـان عدم إصدارها للقرار وفقاً للهدف العام أو المحدد يجعل من القرار مشـوباً بعيـب الانحـراف باستعمال السلطة .

وتجدر الإشارة إلى أن وجود عيب الانحراف باستعمال السلطة لا يشوب القرار الإداري إلا مع السلطة التقديرية للإدارة ، لذلك لا نستطيع النعي على القرار الإداري بأنه مشـوب بعيـب الانحراف بالسلطة إذا كان صادراً عن سلطة مقيدة[1] ، هذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولهـا بأن " سلطة مجلس العمداء في الجامعة ... هي سلطة مقيدة بتطبيق قواعـد آمـرة ولا مجـال لممارسة سلطاته التقديرية بالنسبة لموضوع الترقية أو عدمها عند توافر شروطها القانونية ذلك أن القرار الإداري المستند إلى سلطة مقيدة إنما يكون مجرد تطبيق وتقرير للحق الذي يسـتمده صاحبه من القانون مباشرة "[2] .

ويعرف هذا العيب بأنه " واقعة إصدار جهة إدارة قراراً من صـلب اختصاصـها وفـق الإجراءات والشكليات المرسومة لها قانوناً ودون ارتكاب أية مخالفة شـكلية للقـانون ، لكنهـا استخدمت صلاحيتها لتحقيق أسباب أخرى غير تلك الأسباب التي من أجلها انيطت بهـا تلـك الصلاحية القانونية ، بمعنى أسباب أخرى غير المحافظة على المصلحة العامة "[3] .

وعرفت محكمة العدل العليا هذا العيب بقولها " أن تقـوم الإدارة باسـتعمال صـلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها فـي القانون وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها فإن كان الـدافع الحقيق هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة "[4] .

---

(1) العجارمة ، نوفان ، والقاضي ، وليد ، المرجع السابق ، ص16 ، والسناري ، محمد عبد العال ، القـرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية ، دراسة مقارنة ، الإدارة العامـة للبحـوث ، الريـاض ، 1994، ص197.

(2) قرار رقم 527/1998 فصل بتاريخ 16/6/1999 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 91 ) من العـدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2000 .

(3) شطناوي ، علي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص627 .

(4) قرار رقم 60/1985 فصل بتاريخ 1/1/1985 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 925 ) من العدد ( 4) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1986 .

ويرى الباحث بأن عيب الانحراف بالسلطة هو ممارسة الإدارة لصلاحيتها لتحقيق هدف غير الهدف إلي تضمنه روح القانون أو الذي حدده بنص صريح سواء كان ذلك بحسن نية أم بسوء نية .

ويتميز هذا العيب بخصائص تجعل منه مختلفاً عن غيره من العيوب التي تصيب القرار الإداري :

1- أنه عيب لا يتعرض له القضاء الإداري من تلقاء نفسه ، إلا في حال إثارته من صاحب المصلحة في الدعوى ( عدم تعلقه بالنظام العام )[1] .
2- أنه عيب تتجه به نية الإدارة إلى نتائج تتعارض مع الهدف من القرار ( الصفة القصدية )[2] .
3- أنه عيب ملازم للسلطة التقديرية للإدارة .
4- الصفة الاحتياطية له ، أي عدم التعرض له إلا بعد البحث عن العيوب الأخرى[3].
5- أنه عيب متصل اتصالاً مباشرة بركن الغاية في القرار الإداري[4] .

وعيب الانحراف باستعمال السلطة يرتبط بركن الغاية في القرار الإداري ، ويصيب القرار في حال استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق غاية غير مشروعة ، واستقر القضاء والفقه الإداريان على أن هذا العيب يتحقق في حالتين هما : استهدف القرار غاية بعيدة عن المصلحة العامة ومخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف ، ومن خلال هذه الحالات لا بد من معرفة الصور التي يتحقق بهما عيب الانحراف بالسلطة بقرار الإحالة على الاستيداع :

أ- استهداف قرار الإحالة على الاستيداع غاية بعيدة عن المصلحة العامة ، يجب أن يكون الهدف الذي تقصده الإدارة من القرار المصلحة العامة ، وإلا كان القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة من خلال تحقيق أغراض وأهداف بعيدة عن الهدف الأسمى ، وتتحقق هذه الحالة بقرار الإحالة على الاستيداع من خلال ما يلي :

---

(1) القبيلات ، حمدي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص396 .
(2) خليفة ، عبد العزيز عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص71 .
(3) ترجع الصفة الاحتياطية لعيب الانحراف بالسلطة إلى ما يلي :
أ- صعوبة إثباته ، إذ يتطلب البحث عن نية مصدر القرار .
ب- خطورة إلغاء القرار الإداري من خلاله ، نظراً لأن الحكم به يزعزع الثقة بالإدارة وينال مهابتها لدى الأفراد ، راجع بشأن ذلك ، الدكتور عبد العزيز خليفة ، المرجع السابق ، ص59 – 70 .
(4) كنعان ، نواف ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص310 .

1- بمحاباة الغير أو تحقيق نفع شخصي[1] .

2- بقصد الانتقام من الموظف ( الاستيداع كعقوبة تأديبية )[2] .

3- للأغراض السياسية أو الدينية[3] .

4- بقصد التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية[4] .

ب- مخالفة قرار الإحالة على الاستيداع قاعدة تخصيص الأهداف إذا اوجب المشرع على الإدارة تحقيق أهدافاً معينة عند إصدارها قرار الإحالة على الاستيداع فأن عليها التقيد بهذه الأهداف التي أرادها المشرع ، أما إذا لم تسير الإدارة على نحو يحقق هذه الأهداف فإنها تكون قد انحرفت في استعمال سلطاتها ، هذا ما أكدته محكمة العدل العليا قولها " أن صلاحية مجلس الوزراء التقديرية بإحالة أي موظف على الاستيداع ... أن يكون الهدف منها المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام ، لأن الاستيداع طريق استثنائي لتقاعد المبكر... وحيث أن ملف المستدعي يخلو من أية مخالفة مسلكية وكانت تقديراته السنوية جيد جداً في بعض السنوات وممتاز في السنوات الأخرى الأمر الذي يجعل القرار بإحالته على الاستيداع لا يقوم على سبب يبرره وتنتفي معه قرينه السلامة التي يفترض أن تصاحب القرار الإداري منذ صدوره ويكون القرار الطعين قد صدر مخالفاً للقانون وحقيقاً بإلغاء"[5].

ومن خلال استقراءنا للأحكام الصادر بطلبات إلغاء القرارات الصادرة بالإحالة على الاستيداع نجد بأن من النادر إلغاءها من القضاء الإداري لوجود عيب الانحراف بالسلطة ، نظراً لصعوبة إثبات هذا العيب ، وذلك لعدة أسباب :

1- أن المظهر الخارجي لقرار الإحالة على الاستيداع غالباً ما يكون متفقاً مع المصلحة العامة .

2- أن الموظف المستودع لا يملك في العادة من الوثائق والمستندات لإثبات وجود الانحراف بصورة حاسمة ، كونه يقع عليه بالأصل عبء إثبات هذا العيب[6] .

---

[1] قرار رقم 387/1994 فصل بتاريخ 6/7/1996 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 4283 ) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامية لسنة 1997 .

[2] الطماوي ، سليمان ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1978، ص123 .

[3] أبو راس ، محمد الشافعي ، المرجع السابق ، ص291 .

[4] القبيلات ، حمدي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص407 .

[5] قرار رقم 180/2002 فصل بتاريخ 2/10/2002 ( هيئة عادية ) منشور عل الصفحة ( 553 ) من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2003 .

[6] قرار رقم 608/1999 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 976 ) من العدد ( 11 ) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2001 .

3- أن وجود عيب الانحراف بالسلطة من عدمه يرتبط بالنوايا الداخلية لمصدر القرار، ويعود السبب إلى منح المشرع سلطة تقديرية للإدارة بالإحالة على الاستيداع .

4- لا يملك القضاء الإداري أثارته من تلقاء نفسه، لأن هذا العيب غير متعلق بالنظام العام[1].

بناء على ما سبق ، يمكن القول بأنه من الصعب إثبات عيب الانحراف بالسلطة بقرار الإحالة على الاستيداع ، ولكن هذه الصعوبة ليست مطلقة ، أي من الممكن إثبات هذا العيب بجميع وسائل الإثبات والكشف عن نوايا ومقاصد مصدر القرار من خلال ما يلي :

1- إثبات عيب الانحراف بالسلطة من خلال الملف الوظيفي للموظف .

إذ أن لكل موظف عام ملف وظيفي تحتفظ به الإدارة يحتوي على سيرته الوظيفية منذ تعيينه ، لذا يستطيع الموظف المستودع إثبات الانحراف بالسلطة من خلال الملف الوظيفي له الذي قد يتبين منه مدى كفاءته ونزاهته الوظيفية باعتباره الوعاء الطبيعي لحياته الوظيفية، وتقول محكمة العدل العليا بهذا الصدد أن " ما دام ملف المستدعي الذي اطلعت عليه المحكمة وهو الوعاء الطبيعي لسيرته الوظيفية جاء خلوه من أي شائبة كما أن جميع تقاريره السنوية أثناء خدمته بدرجة جيد جداً وممتاز وحصل على أكثر من زيادة جدارة في الأعوام ( 94 ، 95 ، 96 ) بالإضافة إلى أنه لم يتجاوز الخمسين من العمر وأن قرار الإحالة على الاستيداع صدر بذات اليوم الذي صدر فيه تنسيب الوزير الأمر الذي يشير إلى أن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف خدمة المستدعي فأن ما يستخلص من هذه الأمور جميعها أن قرار التنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع لم يكن قائماً على سبب يبرره ولم يهدف لتحقيق المصلحة العامة وبالتالي فإن قرار مجلس الوزراء المطعون فيه المبني على هذا التنسيب غير المبرر حقيق بالإلغاء فتقرر المحكمة بالأكثرية إلغاءه "[2] .

2- إثبات عيب الانحراف بالسلطة بالأوراق والمستندات التي تقدم بالدعوى .

يمكن من خلال المستندات والأوراق التي يتقدم بها المستدعي والإدارة التي تمثلها بالعادة النيابة العامة الإدارية الكشف عن الغاية من إصدار القرار وسوء نية الإدارة ، إذا نصت المادة (14) من قانون محكمة العدل العليا رقم ( 12 ) لسنة 1992 على هذه المستندات والأوراق

---

[1] الطماوي ، سليمان ، نظرية التعسف ، المرجع السابق ، ص673 ، والسناري ، محمد عبد العال ، المرجع السابق ، ص205 .

[2] قرار رقم 315/1999 فصل بتاريخ 24/10/1999 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

بقولها " أ- يرفق استدعاء الدعوى بالبينات الخطية التي يستند إليها المستدعي في إثبات دعـواه وقائمة بأسماء الشهود الذين يعتمد على شهاداتهم في ذلك الإثبات، كما يرفق الاستيداع بـالقرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه للمستدعي ، ويجوز إرفاق الاستيداع ، بنسخ أو صور عن تلك البينات الخطية على أن تكون مصدقة من محامي المستدعي بأنها مطابقة لأصولها " .

3- إثبات عيب الانحراف بالسلطة من الظروف والملابسات التي أحاطـت بإصـدار القـرار وتوقيته .

قد تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار الإحالة على الاستيداع بشكل مفاجئ ، ودون أن تروى أو تمحص الأمور بدقة ، مما يشوب قرارها بالتسرع الذي قد يصل إلى حد الانحراف باسـتعمال السلطة ، وقضت محكمة العدل العليا في هذا الصدد " أن إحالة المستدعي إلى الاستيداع كانـت بقرار مفاجئ مع أن جميع تقاريره السنوية خلال خدمته جميعها بدرجة ممتازا وأنه حصل على زيادة جداره أضافية عن السنتين ( 1988 ، 1989 ) كما حصل على زيادة جدارة أخرى عـن سنتي الخدمة ( 1992 ، 1993 ) وأنه أوفد لعدة دورات إلى سويسرا وجامعة هارفاد ودروات محلية إلى البنك المركزي ومعهد الإدارة وإلى الجمعية الملكية ، وأن ملفه الوظيفي خالي من أي مخالفات أو عقوبات مسلكية ، فأن جميع هذه الأمور تشكل قرينة تستشف منها المحكمة حسـبما يقتنع وجدانها على أن قرار الإحالة على الاستيداع لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة "[1].

4- إثبات عيب الانحراف بالسلطة من خلال وجود خلاف بين الـرئيس الإداري والموظـف المستودع .

قد يحصل خلاف بين الرئيس الإداري والموظف على أثره قـد ينسـب الـرئيس الإداري بإحالة الموظف على الاستيداع كعقوبة تأديبية مقنعة له ، وبالتالي فأن قرار الإحالة الذي يصدر بناءً على ذلك يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة ، ويعود السبب أن الرئيس الإداري لم يضع صاحب الاختصاص بإصدار القرار بأفضل الظروف وأنقاها بحيث يتخـذ قـراره مـن أجـل المصلحة العامة ، وتأكيداً لذلك قضت محكمة العدل العليا بإلغاء قرار إداري قاضـي بالإحالـة على الاستيداع لأنه كان هناك خلافات شخصية بين الموظف ورئيسـه الإداري، وتقـول فـي قرارها " أن المحكمة تجد أن المخاطبات المشار إليها في القرار ما يحملها على اعتقاد بأن هناك خلافات شخصية تكونت بين المستدعي ومدير عام دائرة الشؤون الفلسطينية، الأمر الذي حمـل هذا الأخير الطلب من دولة رئيس الوزراء التنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع ، وبالتالي

---

[1] قرار رقم 486/1997 فصل بتاريخ 31/5/1998 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

فانه لم يضع دولة رئيس الوزراء ومن بعده مجلس الوزراء في أفضل الظروف وأنقاها بحيث يتخذ قراره بروح موضوعية ، الأمر الذي تنتفي معه قرينة السلامة التي يفترض أن ترافق القرار الإداري منذ صدروه ، مما يتعين معه إلغاء هذا القرار "[1] .

## المطلب الثالث

## موقف القضاء الإداري من عيب الانحراف باستعمال السلطة بقرار الإحالة على الاستيداع

يخضع عيب الانحراف بالسلطة المشوب به القرار الإداري القاضي بالإحالة على الاستيداع لرقابة القضاء الإداري ، وهذه الرقابة بمثابة رقابة على الغاية من إصدار القرار، لكون الغاية الحد الفاصل بين المشروعية وعدم المشروعية ، وقد انقسم الفقه حول نوع الرقابة القضائية على عيب الانحراف بالسلطة إلى اتجاهين ، اتجاه يرى أن هذه الرقابة شكلية لأعمال الإدارة ، ويرى الأخر أن رقابة القضاء لعيب الانحراف بالسلطة ما هي إلا رقابة موضوعية، أي رقابة مشروعية[2] .

### الفرع الأول

### موقف محكمة العدل العليا

استقر اجتهاد محكمة العدل العليا في مجال النظر بالطعون بقرارات الإحالة على الاستيداع الذي ينعى عليها بعيب الانحراف بالسلطة ، على ضرورة أن يصدر القرار سليماً خالياً من العيوب ، وان تصاحب هذه القرارات قرينة السلامة من الانحراف بالسلطة ، لذلك فان رقابتها على هذا العيب رقابة مشروعية .

وقد دأبت المحكمة على إصدار العديد من القرارات بخصوص مشروعية قرارات الإحالة على الاستيداع ، فبسطت رقابتها على عدم إصدارها من بواعث أو أهداف غير الأهداف التي حددها المشرع وهدف المصلحة العامة ، فقضت بأن " سلطة مجلس الوزراء في إحالة الموظف على الاستيداع هي سلطة تقديرية وعليه في ذلك قدراً كبيراً في تقدير مناسبة إصدار القرار وملائمته للمصلحة العامة والتي هي هدف كل قرار إداري دون معقب عليه من أحد ما دام قد

---

[1] قرار رقم 588/1999 فصل بتاريخ 16/5/2000 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[2] خليفة ، عبد العزيز المنعم ، الانحراف بالسلطة ، المرجع السابق ، ص309 – 317 .

استهدف المصلحة العامة بعيداً عن البواعث الشخصية أو بدافع الانتقام "[1] وقضت أيضاً بأنه " استقر الاجتهاد فقهاً وقضاءً على أن القرار الإداري يصدر مصحوباً بقرينة السلامة والصحة ، ويهدف مُصدره منه إلى تحقيق المصلحة العامة ، ما لم يثبت الطاعن أنه صدر مخالفاً لقاعدة تخصيص الأهداف وبناءً على بواعث شخصية أو انتقامية ، وحيث لم يثبت المستدعي ذلك ، فإنه القرار المشكو منه يكون متفقاً وأحكام القانون وأسباب الطعن لا ترد عليه ولا تجرحه "[2] .

وأكدت المحكمة على وجوب إثبات عيب الانحراف باستعمال السلطة حتى يتسنى لها إلغاء قرار الإحالة على الاستيداع إذا كان مشوباً بهذا العيب ، وهذا واضح من خلال قولها " إذا لم يرد أي دليل يستشف منه أن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، وأن مجلس الوزراء استعمل النصوص القانوينة بقصد الخروج عن أهداف القانون وغاياته أو أنه مدفوعاً بعوامل شخصية أو انتقامية عند إصدار القرار المطعون فيه ، فتكون اسباب الطعن غير واردة على القرار موضوع الطعن الامر الذي يتعين معه رد الدعوى"[3].

وإذا ما ثبت لها أن قرار الإحالة على الاستيداع لم يكن بدافع المصلحة العامة ، وإنما لغايات وبواعث شخصية بعيدة عن المصلحة العامة ، فإنها لا تتوانى في إلغاء مثل هذا القرار، وقد أفصحت عن ذلك صراحة بقولها "أن محاولات مدير عام الخط الحديدي الحجازي الأردني المتكررة للتخلص من المستدعى ثم قيامه بأعداد التوصية اللازمة والتنسيب بإحالة المستدعي على الاستيداع لتوقيعها من وزير النقل إلى أن تنسيب الوزير لم يكن بدافع المصلحة العامة ، وبالتالي يعتبر التنسيب غير قائم على سبب مشروع ولا يمت بالمصلحة العامة بصلة ويجعل من قرار مجلس الوزراء غير قائم على سبب يبرره "[4] .

ومن خلال استقراءنا للأحكام الصادرة من محكمة العدل العليا ، نجد بأن المحكمة لها في مجال إثبات عيب الانحراف بالسلطة بقرار الإحالة على الاستيداع من خلال الملف الوظيفي للموظف المستودع اتجاهان هما :

الاتجاه الأول : اخذ المحكمة بالملف الوظيفي للموظف كإثبات لعدم مشروعية قرار الإحالة على الاستيداع المشوب بعيب الانحراف بالسلطة ، وهذا واضح في حكمها الذي أكدت فيه أنه " لدى الرجوع إلى ملف خدمة المستدعي وهو الوعاء الطبيعي لسيرته الوظيفية أنه قد جاء خلوه

(1) قرار رقم 20/2001 فصل بتاريخ 20/6/2001 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
(2) قرار رقم 150/2005 فصل بتاريخ 23/5/2005 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
(3) قرار رقم 311/2000 فصل بتاريخ 18/4/2001 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
(4) قرار رقم 308/1994 فصل بتاريخ 30/4/1995 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

من أية شائبة كما أن جميع تقارير السنوية بدرجة ممتاز كما حصل على زيادة جدارة بالإضافة إلى أنه لم يتجاوز الثامنة والثلاثين من عمره كما وأن قرار الإحالة على الاستيداع صدر بذات اليوم الذي صدر فيه تنسيب الوزير الأمر الذي يشير إلى أن مجلس الوزراء لم يطلع على ملف خدمة المستدعي من هذه الأمور جميعها نستخلص بان قرار التنسيب بإحالته على الاستيداع لم يكن قائماً على سبب يبرره ولم يهدف لتحقيق الصالح العام وأن قرار مجلس الوزراء المبني على هذا التنسيب غير المبرر حقيق بإلغاء "[1] .

الاتجاه الثاني : عدم أخذ المحكمة بالملف الوظيفي للموظف لإثبات عدم مشروعية قرار الإحالة على الاستيداع المشوب بعيب الانحراف بالسلطة ، إذ تقول أنه " لا يصلح سنداً لإثبات سوء استعمال السلطة الاحتجاج بالملف الوظيفي للموظف فأن كان هذا الملف هو الوعاء الطبيعي لحياته الوظيفية وكان يشهد بكفاءته ونزاهته في العمل ليس وحده الوعاء الوحيد الذي تستمد منها أسانيد مشروعية قرار الإحالة على الاستيداع أو دفع قرينة السلامة التي تصاحب القرار الإداري وقيامه على سببه الذي يبرره ما دام أن المستدعي لم يقدم الدليل الايجابي على صدور القرار الطعين مشوباً بالانحراف في استعمال السلطة "[2] .

## الفرع الثاني

## موقف القضاء الإداري المقارن

أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن رقابتها على عيوب القرارات الإدارية والتي منها عيب الانحراف بالسلطة رقابة مشروعية ، تسلطها على القرارات المطعون فيها ، للتحقق من أن هذه القرارات صدرت للصالح العام ، بحيث تلغي القرار الذي صدر مخالفاً لأحكام القانون بصفة عامة أو انحرافه عن الغاية الوحيدة التي حددها الدستور والقانون لسلامة تصرفات الإدارة وهي تحقيق المصلحة العامة[3] .

وقضت بإن " إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فعيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأنها تكون

---

[1] قرار رقم 309/1999 فصل بتاريخ 6/12/1999 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[2] قرار رقم 298/2000 فصل بتاريخ 14/2/2001 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[3] حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 246 لسنة 34 جلسة 993/6/27 ، الموسوعة الإدارية الحديثة ، الجزء 19 ، مشار إليه لدى الدكتور عبد العزيز خليفة ، المرجع السابق ، ص317 .

جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغيأها القــرار ، أو أن تكــون قــد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة "[1] .

وقضت أيضاً المحكمة الإدارية العليا بإلغاء قرار إداري كون الإدارة أخطأت بإحالة ضابط شركة على الاحتياط ، وإنما كان يجب عليها مواجهة الخطأ الذي بدر من الضابط بإجراءات أقل شدة ، وكان هذا الإجراء لا يمت بالصالح العام بصلة ، وهذا واضح في حكمها حيث تقول " إلا أن الثابت من الأوراق أن الطاعن تقاريره السرية طول الفترة من عام 1977 حتى عام 1986 جميعها بتقدير امتياز ، وأنه اشترك في عدة دورات تدريبية ، وحصل في الــدورات الخمــس الأولى منها على تقدير جيد جداً بينما حصل على تقدير ممتاز في الدورة الأخيرة ، كما لم يثبت أنه ارتكب خلال حياته الوظيفية كضابط شرطة مخالفات تنم عن انحراف أو اعوجاج في سلوكه أو عدم انصياعه للنصح والإرشاد أو الاعتياد ... للقول بأن الصالح العام هــو الأســاس فــي إصدار قرار إحالته إلى الاحتياط ، ولما كان في وسع الإدارة مواجهة هذا الخطأ الذي بدر مــن الطاعن بإجراء أقل شدة تتمثل في إصدار قرارات إما بمجازاته مباشرة أو إحالته إلى المجلــس التأديبي ، وبالتالي فأن قيام الإدارة بإصدار قرارها الطعين يكون غير مســتخلص استخلاصــاً سائغاً مقبولاً من أصول نتيجة وتتعلق بالصالح العام والمناط في الإحالة إلى الاحتياط "[2] .

وأكدت المحكمة الإدارية السورية بأنه إذا حدد المشرع هدفاً معينــة يجــب علــى الإدارة الالتزام بهذا الهدف ذاته ، وإلا يحكم بإلغاء القرار الإداري الذي لم يبتغ به هذا الهدف[3] .

وقضى مجلس الدولة الفرنسي إذا كان القرار الإداري لم يمت للصالح العام بصلة فأنه قرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ، وهذا واضح في القضية التي تتلخص وقائعها في طلــب إحدى شركات التاكسي بمدينة بايون بفرنسا من العمدة بالسماح لها بتسيير عدد من السيارات ، وقوبل طلب الشركة بالرفض من العمدة ، وبالرغم من أن مثل هذا القرار يخضع لسلطة العمدة التقديرية في الظروف العادية ، إلا أن مجلس الدولة نعت القــرار بــالانحراف بالســلطة بعــد استقرائه للظروف المحيطة بالدعوى بأن العمدة لم يستهدف بقراره تحقيق المصلحة ، بل حماية مصالح سائقي سيارات الأجرة في المدينة من منافسة سيارات هذه الشركة[4] .

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 598 جلسة 1969/5/3 ، مجموعة مجلــس الدولــة ، الســنة 11 ، ص64 .

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 87 ، نقلاً عن محمد ماجد ياقوت ، المرجع السابق ، ص168 .

[3] عساف ، عالية عبد القادر ، المرجع السابق ، 94 .

[4] قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 1982/2/10 ، مشار إليه لدى الدكتور عبد العزيــز خليفــة ، الانحراف بالسلطة ، المرجع السابق ، ص365 .

## المبحث الثالث

## الرقابة القضائية على ركن السبب بقرار الإحالة على الاستيداع

لكل قرار إداري سبب يبرر إصدار ، وقرار الإحالة على الاستيداع قـــررا إداريـــاً يجـــب إصداره وفقاً للسبب الذي يحدده المشرع ، بحيث لا تســـتطيع الإدارة أن تمـــارس صـــلاحياتها بإصدار القرار ، إلا إذا تحقق ذلك السبب ، أي أن الإدارة لا تتمتع بسلطة مطلقة إزاء اختيـــار السبب المناسب لإصدار هذا القرار ، بل أن سلطتها في هذا المجال مقيدة بالحد الـــذي وضـــعه المشرع ، أما إذا لم يحدد المشرع سبباً معيناً يصبح للإدارة الحرية في اختيار السبب الذي تراه ملائماً لإصدار قرار الإحالة على الاستيداع ، ولكن هذه السلطة في الاختيار تجد حدها بحـــدود المشروعية ، وفي كل الأحوال فأن السبب في قرار الإحالة على الاستيداع سواء كان صـــادراً عن سلطة تقديرية أم مقيدة يخضع لرقابة القضاء الإداري ، وتأسيساً على ما تقدم سنقسم هـــذا المبحث على النحو التالي :

المطلب الأول : السبب بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثاني : عيب انعدام السبب بقرار الإحالة على الاستيداع .

المطلب الثالث : موقف القضاء الإداري من عيب انعدام السبب بقرار الإحالة على الاستيداع.

## المطلب الأول

## السبب بقرار الإحالة على الاستيداع

تتمثل القاعدة العامة أنه عندما تمارس الإدارة صلاحيتها بإصدار قرار يجب أن تستند إلى حقائق موضوعية متمثلة بالحالة القانونية أو الواقعية السابقة على إصداره[1] ، وهذه الحقائق ما هي إلا السبب الذي يدفع الإدارة إلى إصدار قرارها .

ويعرف السبب بأنه " مجموعة العناصر القانونية والواقعية الموضوعية التي تحدث أولاً ومسبقاً وتوحي لرجل الإدارة أن بإمكانه قانوناً التدخل وإصدار قرار إداري معين "[2] .

وقضت محكمة العدل العليا بأن " وجود السبب عند إصدار أي قررا إداري أمر مفروغ منه إذ لا يتصور أن تصدر الإدارة أي قرار بدون داع أو موجب "[3] .

ويفرق الفقه[4] بين السبب كركن لمشروعية القرار الإداري وبين تسبيبه ، وحجتهم في ذلك، أن السبب ركن يتعين قيامه في كل قرار إداري ، فوجوده أمر مسلم به بحيث يؤدي تخلفه إلى انعدام القرار ، بينما تسبيب القرار الإداري لا يلزم وجوده في كل قرار إلا إذا ألزم المشرع الإدارة تسبيب قرارها وإلا كان القرار غير مشروع ، وكذلك فأن التسبيب إجراء شكلي يندرج تحت المشروعية الشكلية والسبب ينصرف إلى الأسباب القانونية والواقعية التي يستند عليها القرار ويندرج تحت المشروعية الموضوعية ، وأيضاً يمارس القضاء الإداري الرقابة على السبب باعتباره ركناً قائماً ومستقلاً بذاته ، بينما لا يمارس القضاء الإداري رقابته على التسبيب إلا إذا أوجب المشرع على الإدارة تسبيب قرارها .

ويساند الباحث ما ذهب إليه الفقه بوجوب التفرقة بين السبب كركن للقرار الإداري والتسبيب القرار ، على اعتبار التسبيب إجراء شكلي يوجب على الإدارة إتباعه اذا نص المشرع على إجرائه ، ولا يراقب القضاء الإداري عليه في حال عدم إلزام الإدارة بإتباعه ، بينما السبب ركن من أركان القرار الإداري يؤدي تخلف إلى بطلان القرار ، ويمارس القضاء الإداري رقابته عليه سواء نص عليها المشرع أم لم ينص.

---

[1] بطيخ ، رمضان ، والعجارمة ، نوفان ، المرجع السابق ، ص374 .

[2] شطناوي ، علي ، القضاء الإداري الأردني ، المرجع السابق ، ص662 .

[3] قرار رقم 43/2000 فصل بتاريخ 28/10/2000 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 84 ) من العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2001 .

[4] شطناوي ، علي ، المرجع السابق ، ص664 ، وبطيخ ، رمضان ، والعجارمة ، نوفان ، المرجع السابق، ص378 .

وبالرجوع لأحكام المادة ( 1/أ/175 ) من نظام الخدمة المدينة ، نجد بأن المشـرع منـح مجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة أي موظف على الاستيداع دون بيان الأسباب التي دعته إلى ذلك ، وبالرجوع أيضاً للأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا نجدها أعطت أمثلة علـى الأسباب التي من الممكن للإدارة إحالة الموظف على الاستيداع ومنها :

1- المخالفات والتجاوزات والذنوب الإدارية وكثرة السلبيات والهنات[1] .

2- كثرة الإجازات المرضية والعادية المتكررة[2] .

3- التخلص من الموظف المتقاعس الذي قل إنتاجه أو أصيب بالمرض ولا يستطيع القيـام بواجبه الوظيفي[3] .

وكذلك يعتبر الطلب الذي يتقدم به الموظف للإدارة لإحالته على الاستيداع سبباً للقرار الذي يصدر من مجلس الوزراء بذلك .

وحدد المشرع الفرنسي الحالات التي يجوز بها للموظف بمبادرة منه طلب إحالتـه علـى الاستيداع ، وبالتالي فأن سبب قرار الإحالة على الاستيداع هو طلب الموظف ، ولكن يجب أن يتضمن الطلب المقدم من الموظف أحدى الحالات المحددة على سبيل الحصر والتي ذكرناها في ما سبق ، وإلا قوبل الطلب بالرفض ، وكذلك قد يكون سبب القرار في التشريع الفرنسي بمبادرة من الإدارة إذا توافر الأسباب التالية[4] :

1- إذا حصل الموظف على إجازات مدتها ستة أشهر خلال اثني عشر شهراً متعاقبة .

2- إذا لم يستطع الموظف مباشرة عمله بعد حصوله على إجازة طويلة المدة .

وحددت اللائحة الخاصة بالعاملين بالهيئة القومية لسكك حديد مصر بالمادة ( 108 ) السبب الذي يجب أن تستند إليه الإدارة بقرار الإحالة على الاستيداع بقولها " العامـل مـن طوائـف التشغيل الخاضع لنظام الكشف الطبي الدوري الثلاثي طبقاً للائحة الطبية للهيئة الذي يثبت عدم لياقته الطبية للاستمرار في شغل وظيفته يحال إلى الاستيداع لمدة أقصاها سنتان " ، وبالتالي فأن سبب قرار الإحالة على الاستيداع الذي تصدره الهيئة بحق العامل هو عدم لياقته الصحية .

---

[1] قرار رقم 133/2000 فصل بتاريخ 25/6/2000 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[2] قرار رقم 267/2000 فصل بتاريخ 20/10/2000 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[3] قرار رقم 124/2002 فصل بتاريخ 18/9/2002 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[4] القبيلات ، حمدي ، انقضاء الرابطة الوظيفية ، المرجع السابق ، ص78 – 81 .

ولكل ما تقدم ، إذا حدد المشرع سبب قرار الإحالة على الاستيداع الذي يجب الاستناد إليه من قبل الإدارة لكي تمارس صلاحيتها بإصدار القرار ، فأننا نكون أمام سلطة مقيدة للإدارة في اختيار السبب الملائم ، أما إذا لم يحدد المشرع هذا السبب نكون أمام سلطة تقديرية للإدارة في حرية اختيار السبب الذي تراه صالحاً وملائماً لإصدار قرارها بالإحالة على الاستيداع .

وحتى يكون سبب قرار الإحالة على الاستيداع صحيحاً يجب أن يتوافر فيه الشرطان:

1- أن يكون السبب موجوداً وقائماً حتى صدور قرار الإحالة على استيداع .

يجب أن تكون الوقائع التي دفعت مصدر القرار موجود وقائمة حتى لحظة إصـــدار ، وإذا ما تبين أن الوقائع التي دفعت الإدارة في إصدارها قرارها لا وجود لها كان القرار بـــاطلاً[1] ، ومثال ذلك صدور قرار بقبول إحالة موظف على الاستيداع ، وتبين أنه لم يقدم طلب لإحالتـــه على الاستيداع في الأصل ، وفي هذا المعنى قضت محكمة العليا " أن مخالفة مجلس الـــوزراء للقانون بإصدار قرار بقبول استقالة المستدعي التي لم يقدمها أصلاً لا يجعل قراره منعدماً بـــل يكون باطلاً وقابلاً لإلغاء[2]، ولزومية استمرار السبب حتى تاريخ القرار ، نظراً لأن مشروعية القرار وعدم مشروعية تقدر وقت إصداره[3] .

2- أن يكون السبب مشروعاً .

يجب أن تستند الإدارة في إصدار قرار الإحالة على الاستيداع إلى أسباب مشروعة متفقـــة مع القانون روحاً ونصاً ، وتكون نصا عندما يحدد المشرع أسباباً معينة إذا تحققت يحق للإدارة إصدار قرار الإحالة على الاستيداع ، وروحاً عندما تتجاوز الإدارة الهدف الأساسي من نظـــام الإحالة على الاستيداع .

## المطلب الثاني

## عيب انعدام السبب بقرار الإحالة على الاستيداع

نص المشرع الأردني والمصري على أوجه أو أسباب إلغاء القـــرارات الإداريـــة بشـــكل صريح ، ولكن لم ينصا على عيب انعدام السبب في القرار الإداري ، إ ذ نصت المادة العاشرة الفقرة ( ب ) من قانون محكمة العدل العليا أن " مخالفة الدســـتور أو القـــوانين أو الأنظمـــة أو

---

[1] القبيلات ، حمدي القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص64 .
[2] قرار رقم 48/1976 فصل بتاريخ 1/1/1976 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 629 ) من العدد (5) من مجلة نقابة المحامين لسنة 1977 .
[3] كنعان ، نواف ،القانون والإداري ، المرجع السابق ، ص281 .

الخطأ في تطبيقها أو تأويلها " وتقابلها المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري ، وفي ظل غياب النص الصريح على عيب انعدام السبب ، انقسم الفقه حول اعتباره وجه مستقل من أوجه إلغاء القرار الإداري أم أنه ليس وجهاً مستقلاً إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : يرى أنصار هذا الاتجاه أن الحالة التي دفعت رجل الإدارة لاتخاذ القرار مسألة خارجة عن القرار وليست ركن من أركان العمل الإداري ، وإنكار دور السبب في القرار الإداري ، ويرى الدكتور محمود حافظ أن السبب ركنا من أركان القرار الإداري، إلا أن المشرع لم يعتبر تخلف هذا الركن عيباً أو وجهاً يؤدي إلى بطلان القرار بل شمله بعيب مخالفة القانون ، وبالتالي عدم اعتبار انعدام السبب وجهاً مستقلاً من أوجه إلغاء القرار الإداري[1] .

الاتجاه الثاني : يرى أنصار هذا الاتجاه أن عيب انعدام السبب وجهاً مستقلاً من أوجه إلغاء القرارات الإدارية ، وأن العمل الإداري يتكون من عناصر والسبب من هذه العناصر، وفي حالة انعدامه يشوه القرار الإداري ويجعل منه قراراً باطلاً لانعدام السبب ، وفسر هذا الاتجاه عبارة ( مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ) الواردة في قانون مجلس الدولة المصري أنها تتضمن عيبين ، عيب انعدام السبب وعيب مخالفة القانون[2].

ويساير الباحث الاتجاه الثاني في ما ذهب إليه باعتبار عيب انعدام السب يعد وجهاً مستقلاً من أوجه إلغاء القرارات الإدارية ، نظراً لأن عيب انعدام السبب ما هو إلا انعدام الأسباب القانونية والواقعية التي دفعت رجل الإدارة إلى إصدار القرار ، بينما عيب الانحراف باستعمال السلطة فهو ممارسة الإدارة لصلاحيتها لتحقيق الهدف الذي تضمنه روح القانون أو الذي حدده بنص صريح ، بحيث أن عيب انعدام السبب له طبيعة تتضمن الوجود المادي والتكييف القانوني والملائمة بين سبب القرار والقرار نفسه ، وعيب الانحراف طبيعته ترتبط بنفسيه مصدر القرار، وأضافه لذلك أن كل عيب يقابله ركن من أركان القرار الإداري ، فعيب انعدام السبب يقابله ركن السبب وعيب مخالفة القانون يقابله ركن المحل ، وأقرت محكمة العدل العليا أن القرار الإداري الذي لا يتضمن سبباً يعتبر باطلاً ، وهذا ما أكدته بقولها " أن السبب ركن رئيسي من

---

(1) الغويري ، أحمد ، المرجع السابق ، ص430 ، والشرقاوي ، سعاد ، الانحراف باستعمال السلطة وعيب السبب ، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية ، العدد ( 3 ) ، 1969 ، ص141 ، وحافظ ، محمود ، المرجع السابق ، ص953 .

(2) أبو زيد ، مصطفى ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، الكتاب الثاني ، الطبعة الرابعة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1979 ، ص604 ، وخليل ، محسن ، القضاء الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص529 .

الأركان التي يقوم عليها القرار الإداري وأن انعدامه يفقد القرار مشروعيته ويجعله متعين الإلغاء "[1].

ويتمثل عيب انعدام السبب بانعدام وجود الأسباب القانونية والواقعية التي دفعت رجل الإدارة إلى إصدار القرار ، وأن عدم وجود أو انتفاء الأسباب القانونية والواقعية تعيب القرار الإداري ، وتجعل منه قراراً باطلاً وقابلاً للإلغاء ، ووجود هذه الأسباب في القرار ما هي إلا ركن السبب بالقرار الإداري ، وقضت محكمة العدل العليا بهذا الخصوص أنه " استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية ، يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره ، وأن هذه السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته "[2] .

بناء على ما سبق ، فإن ما ينطبق على عيب انعدام السبب بالقرار الإداري بشكل عام ينطبق على عيب انعدام السبب بقرار الإحالة على الاستيداع ، وأعطى المشرع الأردني مجلس الوزراء سلطة تقديرية في إحالة أي موظف على الاستيداع ، ولكن يجب توافر الأسباب والدوافع المشروعة والمقنعة بالإحالة ، وبالتالي تجد هذه الأسباب حدها بحدود المشروعية مما يجعل عدم توافرها يؤدي إلى تشوه القرار بعيب انعدام السبب ، وإذا تبين أن سبب القرار بالإحالة على الاستيداع غير صحيح وعدلت الإدارة هذا السبب بقرار جديد فأن هذا القرار يشوبه عيب انعدام السبب وعيب الانحراف باستعمال السلطة ، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها " إذا كان القرار الإداري مبنياً على سبب معين كان علة صدروه وتبين أن هذا السبب غير صحيح فأن من شأن ذلك أن يصبح القرار معيباً في ذاته ولا يصحح هذا السبب صدور قرار جديد يعدل فيه "[3] .

---

[1] قرار رقم 270/2004 فصل بتاريخ 8/9/2004 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 584 ) من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2005 .

[2] قرار رقم 181/2005 فصل بتاريخ 15/6/2005 ( هيئة عادية ) منشور بمجلة نقابة المحامين لسنة 2006 ص89 ، مشار إليه لدى الدكتور نوفان العجارمة ووليد القاضي ، المرجع السابق ، ص14 .

[3] قرار رقم 103/1997 فصل بتاريخ 17/9/1997 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .

## المطلب الثالث

## موقف القضاء الإداري من عيب انعدام السبب بقرار الإحالة على الاستيداع

يراقب القضاء الإداري على ركن السبب في القرارات الإدارية ، وهذه الرقابة تمتد إلى الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني وملائمة سبب القرار الإداري للوقائع .

### الفرع الأول

### موقف محكمة العدل العليا

مارست محكمة العدل العليا الرقابة على ركن السبب في القرارات الإدارية ، ومنها قرار الإحالة على الاستيداع ، إلا أن المحكمة فرقت وهي بصدد الرقابة على هذا الركن بين حالتين:

الأولى : عدم ذكر السبب الذي قام عليه القرار الصادر من جهة الإدارة ، وفي مثل هذه الحالة يفترض أنه صدر صحيحاً ، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك .

الثانية : إفصاح الإدارة عن سبب قرارها ، وفي مثل هذه الحالة للمحكمة التأكد من صحة ومدى مطابقته للواقع والقانون ، فإذا ثبت لها عدم صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في القرار المطعون فيه ، فإنه يشوبه عيب مخالفة القانون لإنعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليه[1].

وكذلك مرت الرقابة على عيب انعدام السبب بقرار الإحالة على الاستيداع بمرحلتين :

الأولى : تتمثل بإلزام المشرع الإدارة ببيان أسباب قراراتها القاضية بالإحالة على الاستيداع بالتسبيب ، وذلك طبقاً لنظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1998 ، والذي ينص بالمادة (160) على أنه يلزم الوزير ببيان الأسباب التي دعته للتنسيب إلى مجلس الوزراء بإحالة أي موظف على الاستيداع ، لأن بيان الأسباب تدفع مجلس الوزراء إلى التروي والتأني في إصدار القرار ومن عدمه ، هذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها" أن الوزير ملزم ببيان الأسباب التي دعته للتنسيب إلى مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستيداع وذلك حتى يكون مجلس الوزراء صاحب الصلاحية في إصدار القرار على علم بواقع حال الموظف والوظيفة معاً ... "[2] .

الثانية : تتمثل بعدام إلزام المشرع الإدارة ببيان الأسباب التي دعتها لإصدار قرار الإحالة على الاستيداع ، وذلك طبقاً لنظام الخدمة المدنية رقم ( 30 ) لسنة 2007 الذي لم يذكر بأي

---

[1] القبيلات ، حمدي ، انقضاء الرابطة الوظيفية ، المرجع السابق ، ص167 ، وكذلك كنعان ، نواف ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص238 .

[2] قرار رقم 384/1998 فصل بتاريخ 28/4/1999 ، سبقت الإشارة إليه .

شكل من الأشكال بيان الأسباب التي دفعت مجلس الوزراء لإصدار القرار ، وقضت المحكمة بهذا الخصوص بأنه " لم يلزم المشرع مجلس الوزراء ببيان السبب الذي دعاه لإصدار قرار إحالة الموظف على الاستيداع وحيث أن الأصل في كل قرار إداري أن يصدر صحيحاً ما لم يرد دليل على خلاف ذلك وحيث لم يقدم المستدعون أي بينه تنال من القرار المشكو منه فتكون أسباب الطعن غير قائمة على أساس "[1] .

وفي كل الأحوال ، تمتد رقابة محكمة العدل العليا على الوجود المادي للوقائع بحيث تفحص مشروعية القرار الإداري وتتأكد من وجود صحة الوقائع المادية التي قام عليها ، لكون يستلزم سبب القرار أن تكون الوقائع التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرارها موجودة وصحيحة، ويترتب على تخلف هذه الوقائع تشوه القرار بعيب انعدام السبب ، وقضت " يفترض في كل قرار إداري حتى لو صدر خلواً من ذكر أسبابه أن يكون في الواقع مستنداً إلى دوافع قامت لدى الإدارة حين أصدرته وإلا كان القرار باطلاً لفقدانه ركناً أساسياً هو عيب وجود ومبرر إصداره فإذا تكشفت هذه الوقائع بعد ذلك على أنها كانت هي السبب الذي دعا الإدارة إلى إصداره كان للمحكمة بمقتضى رقابتها القضائية أن تتحرى مبلغها من الصحة فإذا ظهر بأنها غير صحيحة فقد القرار أساسه القانوني الذي يجب أن يقوم عليه وكان مشوبا بعيب مخالفة القانون وبذلك يكون إفصاح وكيل المستدعي ضده رئيس جامعة البلقاء التطبيقية عن سبب نقل المستدعية إلى كلية الحصن الجامعية بأنه بهدف تطوير برنامج الماجستير في التربية المهنية لضرورات إدارية وتعليمية . وحيث أن المستدعية نقلت إلى كلية الحصن الجامعية قبل أن يكون هناك برنامج ماجستير في التربية المهنية والذي ذكر عميد كلية الحصن بأنه سيطرح في الفصل الثاني من العام الجامعي 2004 / 2005 ، فبالتالي يكون السبب الذي قام عليه القرار المشكو منه غير صحيح ومنعدم ومشوبا بعيب مخالفة القانون مما يتعين إلغاءه لانعدام السبب الذي بني عليه"[2] .

وتمارس المحكمة أيضاً الرقابة على التكييف القانون للوقائع ، بحيث يجب توافر الشروط القانونية التي تجعل الإدارة مبررة لقرارها علاوة على الوجود المادي للوقائع ، وعبرت

---

[1] قرار رقم 382/2010 فصل بتاريخ 3/3/2011 ( هيئة خماسية ) منشورات مركز عدالة .
[2] قرار رقم 454/2004 فصل بتاريخ 4/1/2005 ( هيئة عادية ) منشور على الصفحة ( 721) من العدد (4) من مجلة نقابة المحامين لسنة 2005 .

المحكمة عن هذه الرقابة بقولها " إن أسباب القرار الإداري تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية أو من جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً ..."[(1)].

وكذلك تمتد رقابتها على ملائمة سبب القرار الإداري ، وتتمثل هذه الرقابة بأنها أعلى مستويات الرقابة على سبب القرار الإداري ، كونها تطال سلطة الإدارة في التقدير ، ولكن هذه الرقابة لا تمتد على قرارات الإحالة على الاستيداع ، والسبب يعود لصعوبة توافر الخطأ في الوقائع في مجال الإحالة على الاستيداع .

## الفرع الثاني

## موقف القضاء الإداري المقارن

يراقب القضاء الإداري الفرنسي الممثل بمجلس الدولة أسباب القرارات الإدارية ، كونه إحدى الوسائل لحماية حقوق وحريات الأفراد ، وهو بصدد المراقبة على سبب القرار الإداري القاضي بإحالة محافظ على التقاعد ، والتي تتلخص وقائع هذه القضية في أن وزير الداخلية قرر إحالة احد المحافظين إلى التقاعد بناءً على طلبة ، فطعن المحافظ بالقرار كونه لم يقدم طلب للإحالته إلى التقاعد ، وتصدى مجلس الدولة لبحث الوجود المادي للوقائع التي ادعتها الإدارة ، وأتضح له عدم صحة واقعة تقديم طلب الاستقالة ، فقرر إلغاء إحالة المحافظ إلى التقاعد لانعدام الوجود المادي للوقائع[(2)] ومنذ تاريخ القضية السابقة لم يتوقف مجلس الدولة عن مراقبة أسباب القرارات الإدارية حتى أصبح عيب انعدام السبب أهم أوجه الإلغاء في دعوى تجاوز حدود السلطة ، وأيضاً يراقب على مشروعية الأسباب والوقائع في حالتي الاختصاص المقيد والحالات التي يتطلب فيها المشرع تسبيب القرار وتطورت هذه الرقابة حتى أصبحت صحة الوقائع شرطاً عاماً لمشروعية القرارات ولو كانت خارج حالات الالتزام القانوني بتسبيبها[(3)] .

وكذلك يراقب على التكييف القانوني لصحة الوقائع ، وقضى بإلغاء قرار إحالة موظف على الاستيداع لعدم التكييف القانوني لصحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة بإصدار القرار، فقد إصدار قراره الصادر في 1949/2/24 بإلغاء قرار الإحالة على الاستيداع لأن الموظف لم يكن

---

(1) قرار رقم 112/1984 ، منشور بمجلة نقابة المحامين ، ص1408 ، مشار إليه لدى الدكتور نواف كنعان، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص342 .

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1922/1/22 ، شار إليه لدى الدكتور علي شطناوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص704 .

(3) المرجع السابق ، ص705 .

مريضاً ، وثبت بأن الواقعة التي استندت إليها الإدارة غير صحيحة بل كان الموظف يمـــارس عمله[1] .

أما القضاء الإداري المصري لم يتصدى لقرارات الإحالة على الاستيداع لفتـــرة طويلـــة، نظراً لأن نظام الاستيداع طبق على الموظفين لفترة وجيزة وكانت القرارات لفترة من الـــزمن بالإحالة على الاستيداع تعتبر من أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن بها بالإلغاء[2] .

---

[1] الطماوي ، سليمان ، نظرية التعسف ، المرجع السابق ، ص437 .
[2] ياقوت ، محمد ماجد ، المرجع السابق ، ص10 .

## الخاتمة

تناولت الدراسة موضوع تطبيقي عملي، ألا وهو الرقابة القضائية على قرارات الإحالة على الاستيداع في ضوء قضاء محكمة العدل العليا – دراسة مقارنة –، وقد جاءت هذه الدراسة في فصول ثلاثة يسبقها مقدمة، تناول الباحث في الفصل الأول النظام القانوني للإحالة على الاستيداع، وتناول في الفصل الثاني من الدراسة الرقابة القضائية على الأركان الخارجية لقرار الإحالة على الاستيداع، وخصص الفصل الثالث لدراسة الرقابة القضائية على الأركان الداخلية لهذا القرار، وفي النهاية النتائج والتوصيات التي خلصت إليها هذه الدراسة.

## النتائج

1- لم يكن هناك تعريف موحد للإحالة على الاستيداع لدى الفقه الإداري، ويعود السبب إلى اختلاف التنظيم القانوني لهذه الوضعية في التشريعات الوظيفية لدى كل من الأردن ومصر وفرنسا.

2- تضمن نظام الخدمة المدنية الأردني مجموعة من الشروط التي يجب توافرها في الإحالة على الاستيداع، وأجد أنها أربعة شروط وهي: أن مدة استيداع الموظف العام خمس سنوات، وأن الجهة المختصة بإصدار قرار الإحالة على الاستيداع هي مجلس الوزراء، وتسوية الأوضاع المالية للموظف المستودع، ويجب على الإدارة عدم إصدار قرار الإحالة إلا عندما تصل خدمة الموظف عشرين سنة والموظفة خمس عشر سنة.

3- انقطاع العلاقة الوظيفية بين الموظف المستودع والإدارة بالإحالة على الاستيداع في التشريع الأردني كونها إحدى الحالات التي تنتهي بها خدمة الموظف العام، ونص نظام الخدمة المدنية على أن الإحالة على الاستيداع تقاعداً حكمياً، بينما في التشريعات المقارنة لا تنقطع هذه العلاقة إذ يرجع الموظف بعد انتهاء مدة الاستيداع إلى وظيفته.

4- يصدر قرار الإحالة على الاستيداع للمقتضيات العامة أو بناءً على طلب يتقدم به الموظف للإدارة طالباً استيداعه.

5- تختلف الإحالة على الاستيداع عن الأوضاع القانونية المشابهة لها والتي منها: الاستقالة والإحالة على التقاعد والعزل من الوظيفة العامة بحيث جعلت لهما التشريعات الوظيفية تنظيماً خاصاً تنفرد به كل وضعية بشكل مستقل.

6- تختلف الجهة المختصة بإصدار قرارات الإحالة على الاستيداع باختلاف التشريع الذي ينظم هذه الوضعية ففي نظام الخدمة المدنية الأردني فإن جهة الاختصاص بذلك مجلس الوزراء

وجهة الاختصاص في قانون استقلال القضاء هي المجلس القضائي، أما في فرنسا فإن الوزير المختص هو صاحب الاختصاص بإصدار مثل هذه القرارات وفي مصر رئيس الجمهورية.

7- كما توصلنا إلى أن الفقه والقضاء أخذ بعدم إمكانية تصحيح أو إجازة القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص بداية الأمر، ولكن فيما بعد صدرت قرارات من القضاء الإداري تؤكد جواز تصحيح القرار المشوب بعيب عدم الاختصاص.

8- إن سلطة مجلس الوزراء التقديرية بإحالة أي موظف على الاستيداع الممنوحة له بموجب نظام الخدمة المدنية ليست مطلقة بل تخضع لرقابة القضاء الإداري.

9- يختلف ركن المحل بقرار الإحالة على الاستيداع باختلاف التشريع الذي ينظم هذه الوضعية، إذ أنه في نظام الخدمة المدنية إنهاء لخدمة الموظف لعام، وفي القانون المصري وضع الموظف فترة زمنية خارج وظيفته، وفي اللائحة المنظمة لشؤون العاملين بسكة الحديدية المصرية هو للتأكد من لياقة العامل الصحية.

10- لا يمكن تصحيح عيب الشكل والإجراء بالقرار الإداري القاضي بالإحالة على الاستيداع من قبل الإدارة إذا كان العيب بالتنسيب، أما إذا كان العيب خطأ مادي فإنه يمكن للإدارة تصحيحه.

11- لم يكن يختص مجلس الدولة المصري في فترة ليست بعيدة بالنظر بالقرارات الصادرة بالإحالة على الاستيداع على اعتبار أنها صادرة من رئيس الجمهورية والقرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية متعلقة بأعمال السيادة وهذه الأعمال لا يجوز الطعن بها بالإلغاء.

12- يفرق الفقه والقضاء بين التسبيب والسبب على اعتبار السبب ركن يجب توافره في كل قرار إداري، بينما التسبيب إجراء شكلي يجب توافره في حال ألزم المشرع الإدارة ببيانه بالقرار الإداري.

13- تفرض محكمة العدل العليا رقابة صارمة على الأسباب التي دفعت الإدارة إلى إصدار قرار الإحالة على الاستيداع، فلا بد من توافر شرطين على صحة هذه الأسباب، فيجب أن يكون السبب موجوداً وقائماً حتى صدور القرار، ويجب أن يكون السبب الذي دفع الإدارة لإصدار القرار مشروعاً روحاً ونصاً.

14-مرت رقابة محكمة العدل العليا على عيب انعدام السبب بقرار الإحالة على الاستيداع بمرحلتين، المرحلة الأولى عندما كان نظام الخدمة المدنية يلزم الوزير ببيان الأسباب التي دعته إلى التنسيب إلى مجلس الوزراء بإحالة الموظف على الاستيداع، والمرحلة الثانية بعدم إلزام الإدارة ببيان الأسباب التي دعتها إلى إصدار قرار الاستيداع.

15-وفي النهاية فإن رقابة محكمة العدل العليا على الطلبات المقدمة من الموظفين المحالين على الاستيداع بإلغاء وضعية الإحالة على الاستيداع هي رقابة مشروعية.

**التوصيات**

من خلال هذه الدراسة فإن الباحث يوصي ويقترح ما يأتي:

1- يقترح الباحث تعريفاً للإحالة على الاستيداع على أنها وضع وظيفي يختلف باختلاف التشريع الذي ينظمه، قد يكون لإنهاء الحياة الوظيفية للموظف العام بشكل نهائي، وقد يكون لإنهاء خدمة الموظف لمدة محدودة يتوقف أثناءه عن العمل في الجهة التي يعمل لديها دون أن تنقطع صلته بها بصفة نهائية.

2- نتمنى على مشرعنا الأردني بأن ينص على ضرورة تسبيب التنسيب بالإحالة على الاستيداع، لأن التنسيب يبني عليه قرار مجلس الوزراء بالإحالة، وبالتالي يجب إحاطته بالأسباب الموجبة بالإحالة على الاستيداع، وكذلك يعد التسبيب من الضمانات التي تحمي حقوق وحريات الأفراد ويحمل الإدارة على التأني والتروي قبل إصدار أي قرار إداري.

3- نتمنى على مشرعنا الأردني بالنص على عدم اقتطاع عائدات تقاعدية من راتب الموظف المحال على الاستيداع بمبادرة من الإدارة على اعتبار أن الاستيداع تقاعداً حكمياً، وبالتالي من المنطق أن الموظف أنهى خدمته الفعلية للتقاعد.

4- نتمنى على مشرعنا الأردني بأن يحدد حالات معينة بإحالة الموظف العام على الاستيداع على غرار ما فعل المشرع الفرنسي.

# قائمة المراجع

## أولاً: كتب اللغة:


ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد ابن مكرم (1991)، **لسان العرب**، ج8، بيروت، دار صادر.


## ثانياً: الكتب القانونية:


1. أبو العينين، محمد ماهر (1999)، **أحكام وفتاوى مجلس الدولة**، الكتاب الثاني.

2. أبو راس، محمد الشافعي (1980)، **القضاء الإداري**، دون دار نشر.

3. أبو زيد، مصطفى (1979)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء**، الكتاب الثاني، الطبعة الرابعة، الإسكندرية، منشأة المعارف.

4. أبو زيد، مصطفى (2000)، **الوسيط في القانون الإداري**، القاهرة، دار المطبوعات الجامعية.

5. البارودي، مصطفى (1956)، **الوجيز في الحقوق الإدارية**، الطبعة الثالثة.

6. بطارسة، سليمان (1997)، **نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية**، النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر.

7. بطيخ، رمضان، والعجارمة، نوفان (2012)، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى،عمان، دار إثراء للنشر.

8. البنداري، عبد الوهاب ( دون سنة نشر)، **العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، القاهرة، دار الفكر العربي.

9. الجمل، محمد حامد (1985)، **الموظف العام**، الطبعة الأولى، القاهرة، دار الفكر العربي.

10. حافظ، محمود (1979)، **القضاء الإداري**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية.

11. الحلو، ماجد (1994)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

12. حنبل، إبراهيم (دون سنة نشر)، **نظام العاملين المدنيين بالقطاع العام**، مكتبة الشباب.

13. خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2008)، **الانحراف بالسلطة كسب لإلغاء القرار الإداري**، القاهرة، منشأة المعارف.

14. خليل، محسن (1982)، **القضاء الإداري اللبناني**، دراسة مقارنة، بيروت، دار النهضة العربية.

15. خليل، محسن (1989)، **قضاء الإلغاء**، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

16. الزعبي، خالد سمارة (1993)، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق**، الطبعة الأولى، عمان، المركز العربي للخدمات.

17. السعيد، كامل (1983)، **شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات الأردني**، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى، عمان، دار الفكر.

18. سلامة، وهيب عياد، (دون سنة نشر) **الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء**، دراسة مقارنة، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية.

19. السناري، محمد عبد العال (1994)، **القرارات الإدارية في المملكة العربية السعودية**، دراسة مقارنة، الرياض، الإدارة العامة للبحوث.

20. شطناوي، علي (1995)، **القضاء الإداري الأردني**، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، بدون دار نشر.

21. شطناوي، علي خطار (1998)، **دراسات في القرار الإداري**، عمان، مطبعة الجامعة الأردنية.

22. طلبه، عبد الله (1979)، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة** ، دمشق ، المطبعة الجديدة.

23. طلبه، عبد الله (1993)، **مبادئ القانون الإداري**، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، دمشق، جامعة دمشق.

24. الطماوي، سليمان (1970)، **الوجيز في الإدارة العامة**، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس.

25. الطماوي، سليمان (1976)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي.

26. الطماوي، سليمان (1986)، **القضاء الإداري، قضاء الإلغاء**، الطبعة السادسة، القاهرة، دار الفكر العربي.

27. الطماوي، سليمان (1987)، **القضاء الإداري**، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي.

28. الطماوي، سليمان (1987)، **نظرية التعسف في استعمال السلطة**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي.

29. الطماوي، سليمان، (دون سنة نشر)، **الوجيز في القانون الإداري**، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر العربي.

30. عبد الله، عبد الغني بسيوني (1992)، **القانون الإداري**، بيروت، الدار الجامعية.

31. عبد الله، عبد الغني بسيوني (1996)، **القضاء الإداري**، منشأة المعارف.

32. عثمان، فوزي (دون سنة نشر)، **شرح قانون الموظفين الأساسي**، محاضرات ودراسات طرطوس ودمشق، الجزء الأول، دمشق.

33. عصفور، سعد، وخليل، محسن (دون سنة نشر)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، منشأة المعارف.

34. الغويري، أحمد (1989)، **قضاء الإلغاء في الأردن**، الطبعة الأولى، عمان.

35. القبيلات، حمدي (2003)، **إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب**، دراسة مقارنة، عمان، دار وائل للنشر.

36. القبيلات، حمدي (2010)، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر.

37. القبيلات، حمدي (2011)، **الوجيز في القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، عمان، دار وائل للنشر.

38.كنعان، نواف (2006)، **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر، عمان، الطبعة الأولى.

39.كنعان، نواف (2007)، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر.

40.نده، حنا إبراهيم (1972)، **القضاء الإداري في الأردن**، بدون دار نشر، عمان.

41.ياقوت، محمد ماجد (1996)، **الإحالة إلى الاحتياط في الشرطة بالمقارنة بنظام الإحالة إلى الاستيداع ونظام الإجازة الإجبارية**، القاهرة، دار منشأة المعارف،.

## ثالثاً: الرسائل والأبحاث العلمية:

1. الشرقاوي، سعاد (1969)، الانحراف باستعمال السلطة وعيب السبب، **مجلة العلوم الإدارية**، العدد (3).

2. عبد الهادي، بشار (2001)، نظرات حول الاستيداع الوظيفي في نظام الخدمة المدنية الأردني، دراسة تحليلية وحلول مقترحة، **مجلة الحقوق**، المجلد (25) العدد الأول.

3. العجارمة، نوفان، والقاضي، وليد (2011)، الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المتعلقة بترقية الموظفين العموميين في الأردن، **مجلة الحقوق**، المجلد (8) العدد الأول.

4. عساف، عالية (2004)، استيداع الموظف العام، دراسة مقارنة، **رسالة ماجستير غير منشورة**، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.

5. العنزي، عبد العزيز (2012)، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام، دراسة مقارنة، **رسالة ماجستير غير منشورة**، جامعة الشرق الأوسط.

## رابعاً: مجموعات الأحكام والفتاوى القضائية :

1- نقابة المحامين الأردنيين، **مجلة نقابة المحامين الأردنيين**، ، مجموعة أعداد تمت الإشارة إليها في متن الدراسة.

2- الجريدة الرسمية ، القرارات **الصادرة عن الديوان الخاص بتفسير القوانين المنشورة**، لسنوات متفرقة، عمان– الأردن.

3- المعهد القضائي الأردني، **المجلة القضائية**، ، لسنوات متفرقة.

4- مجلس الدولة الفرنسي، **مجموعة أحكام**، عدة سنوات تمت الإشارة إليها في متن الدراسة.

5- محكمة القضاء الإداري السورية، **مجموعة المبادئ القانونية**، عدة سنوات تمت الإشارة إليها في متن الدراسة.

6- القضاء الإداري المصري، **مجموعة الأحكام القضائية** ، عدة سنوات تمت الإشارة إليها في متن الدراسة.

**خامساً: القوانين والأنظمة:**

1- قانون التقاعد المدني الأردني رقم (34) لسنة 1959 وتعديلاته، الأردن.

2- قانون استقلال القضاء رقم (15) لسنة 2001، الأردن.

3- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992، الأردن.

4- نظام الخدمة المدينة الأردني رقم (30) لسنة 2007، الأردن.

5- نظام موظفي أمانة عمان الكبرى رقم (114) لسنة 2006، الأردن.

6- نظام الخدمة المدينة الأردني رقم (1) لسنة 1998 ( الملغي)، الأردن.

7- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (40) لسنة 1982(الملغي)، الأردن.

8- نظام صلاحيات مجلس الوزراء الأردني رقم (58) لسنة 1993، الأردن.

9- قانون الموظفين الأساسي السوري رقم (135) لسنة 1945، سورية.

10-نظام الموظفين الفرنسي رقم (22) لسنة 1983، فرنسا.

11-قانون الهيئة القومية للسكة الحديدية المصرية رقم (152) لسنة 1980، مصر.

12-قانون هيئة الشرطة المصرية رقم (109) لسنة 1971، مصر.

13-قانون العاملين المدنين المصري رقم (58) لسنة 1971، مصر.

14-الأمر الفرنسي الخاص بنظام الموظفين رقم (144) لسنة 1959، فرنسا.

15-قانون مجلس الدولة المصرية رقم (47) لسنة 1972، مصر.

# JUDICIAL REVIEW OF REFERRAL DECISION TO PROVISIONAL RETIREMENT REGARDING HIGH COURT OF JUSTICE

## (Comparative Study)

**By**
**Hussien Suliman Al-Hedthat**

**Supervisor**
**Dr. Hamdi Suliman Al-qbelat**

## ABSTRACT

This study addressed the issue of judical Control over decisions referral to the retired in light of the Jor . supreme court justice . As it depend on the comparative analytical description methodology through study the decisions of the supreme court of justice and the administrative judiciary comparative and legal texts governing the assignment retired in each of Jordan , Egypt , France .

To achieve the goals of the study the researcher studied the legar text of the Jordainan civil service system number ( 30 ) for the year 2007 the assignment of retired depending on the aforementioned approach with the help of the decisions of the supreme court of justice to the decisions of administrative judiciary comparative .

This study has three chapters and introduction , which in duded exernal and internal staff assignment decisions on the retied , when covered every corner of these elements , independently .

The study showed the legal system to refer the retired through the difinition of employment status and conditions , objectives and the legal natur of him and his differences from other similar legar situations .

This study came out a number of the most important results : ( That the control of the supreme court justice on the applications submitted by referred to retired employees is a legitimate oversight and this oversight passed in two phases :

First : Requiring administrative legislator to show the resons which has been inited to issue decision assignment retired .
Second : Not bind the administration a statement of the reasons that has been invited to the issuance of this dicision .

One of the most important recommendations that emerged from this study the bill provides the cause administrative of the assignment of the retired and to identify specific cases positive cases for the assignment of a retired.